



INFORME
SOBRE EL
SEGUIMIENTO DE
LOS NIÑOS ACOGIDOS
EN FAMILIA

DICIEMBRE 2013

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE EL
SEGUIMIENTO DE LOS
NIÑOS ACOGIDOS
EN FAMILIA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Diciembre de 2013

Informe sobre el seguimiento de los niños acogidos en familia. Diciembre 2013

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL CARÁCTER PREFERENTE Y PRIORITARIO DE LA MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR	7
3. EL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN CATALUÑA	9
3.1. TIPOLOGÍA DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CATALUÑA	9
3.2. ORGANISMOS Y ENTIDADES COMPETENTES: LA DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA, EL INSTITUTO CATALÁN DEL ACOGIMIENTO Y LA ADOPCIÓN Y LAS INSTITUCIONES COLABORADORAS DE INTEGRACIÓN FAMILIAR	10
4. PRINCIPALES DÉFICITS ESTRUCTURALES EN EL RECURSO DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR	13
4.1. LA IMPORTANCIA MENOR DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR	13
4.2. LA INSUFICIENCIA DE FAMILIAS ACOGEDORAS	16
4.3. LA FALTA DE IMPLANTACIÓN DEL ACOGIMIENTO PROFESIONAL	18
4.4. LA BAJA INVERSIÓN EN ACOGIMIENTO FAMILIAR	20
4.5. LA FALTA DE UN DESARROLLO NORMATIVO GARANTISTA DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR	21
4.6. EFECTOS DE LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DESARROLLO DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR	22
5. SEGUIMIENTO Y APOYO A LOS NIÑOS Y LAS FAMILIAS	25
5.1. EL NIÑO COMO CENTRO DEL SEGUIMIENTO EN EL ACOGIMIENTO FAMILIAR	25
5.2. DÉFICITS EN LA INTENSIDAD DEL APOYO A LA FAMILIA O PERSONA ACOGEDORA	26
5.3. LA GARANTÍA DE LAS CONDICIONES PARA UN SEGUIMIENTO ADECUADO	27
6. CONCLUSIONES	31
7. RECOMENDACIONES	33

1. INTRODUCCIÓN

La extrema vulnerabilidad de los niños desamparados y la dificultad y trascendencia de la tarea de protección que lleva a cabo la Administración pública requiere, por parte del Síndic de Greuges, una atención especial en la supervisión de esta tarea, desde la perspectiva de la garantía de los derechos de estos niños. También exige una colaboración en la detección de los elementos susceptibles de mejora a través de la formulación de propuestas concretas dirigidas a la Administración. Por ello, el Síndic mantiene un contacto constante con las administraciones y los servicios implicados, recopilando información, reuniéndose con profesionales y visitando periódicamente los centros de protección de la infancia.

En el marco de estas actuaciones, el Síndic organizó un encuentro con todas las instituciones colaboradoras (ICIF) acreditadas en Cataluña, con el objetivo de reflexionar sobre los protocolos existentes en el seguimiento de los niños acogidos y la valoración que hacen las ICIF de las posibles carencias y sus causas, tanto desde la perspectiva del apoyo a la familia acogedora como de la supervisión y la vigilancia del niño acogido.

Recientemente, el Síndic de Greuges ha sido informado de que el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción (ICAA) ha estado trabajando en la protocolización del estudio

y la valoración de las familias solicitantes de acogida de niños y de adolescentes tutelados por la DGAIA, junto con las ICIF. Este hecho comporta una modificación de criterios para realizar el seguimiento, el establecimiento de la revalidación de los acogedores y las pautas para hacerlo, y la obligación de pasar un nuevo test en la valoración de las familias.

En este contexto, el Síndic ha considerado conveniente emitir este informe sobre el acogimiento familiar y, en especial, sobre el seguimiento de los niños acogidos en familia ajena, partiendo de la experiencia acumulada a lo largo de los años de actuación, así como de las últimas actuaciones llevadas a cabo en contacto con las entidades responsables a través de entrevistas e intercambio de información.

Este informe da continuidad a los informes extraordinarios elaborados anteriormente sobre los centros de acogida (1999), sobre los centros residenciales de acción educativa (2003) y sobre la protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña (2009). Un trabajo del Síndic de Greuges que también es visible en los informes anuales y, últimamente, en los informes sobre los derechos de los niños, una parte importante de cuyo contenido está dedicada al análisis y supervisión de toda la actividad administrativa desarrollada en el marco de la protección de la infancia.

2. EL CARÁCTER PREFERENTE Y PRIORITARIO DE LA MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR

El artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño obliga a las administraciones públicas a garantizar una especial protección y asistencia al niño separado de su familia. Esta atención especial se concreta en darle un recurso donde vivir, ya que no puede hacerlo en su casa, atender las necesidades básicas para su desarrollo y asistirle de manera especial por las carencias que ha sufrido en su crianza y, a menudo, por la vulneración de su integridad física, psíquica o sexual. Además, el artículo 39 prevé la obligación de establecer mecanismos para la recuperación y la rehabilitación de los daños físicos, psíquicos o sexuales de los niños víctimas.

De acuerdo con todo ello, un recurso alternativo a la propia familia debe poder aportar al niño y al adolescente un entorno de atención, afecto y educación análogo al que aportan los padres y rehabilitarle, además, de las circunstancias especiales en las que llega.

Durante la segunda mitad del siglo XX, los sistemas de protección de la infancia de muchos países de la Europa occidental fueron buscando alternativas a las grandes instituciones residenciales, con la creación de hogares pequeños y con la implantación de una red de familias de acogida.

En muchos de estos países este proceso ha culminado con la eliminación del recurso residencial para niños menores de doce años y con el carácter residual del recurso residencial, que es útil para determinadas

edades (por ejemplo, adolescentes) y determinadas necesidades específicas.

El recurso del acogimiento en familia ajena es el más apropiado para la crianza de los niños cuando no se puede hacer en casa, ya que ofrece un marco en el que se facilita el máximo desarrollo y permite cubrir las necesidades afectivas, emocionales, sociales, educativas, materiales y de protección del niño.

Asimismo, la normativa internacional, estatal y catalana sobre protección de los niños considera el acogimiento familiar y su aplicación con carácter prioritario como la medida protectora más adecuada para los niños o adolescentes que no pueden vivir con su familia y cuya tutela ha sido asumida por la Administración. De esta normativa se desprende que, de acuerdo con el interés superior del niño, el desarrollo del niño en familia es un derecho fundamental y, si debe ser separado de ésta, se debe dar prioridad a la propia familia extensa, y en el supuesto de que no sea posible, a una familia ajena.

Así, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, en su artículo 125, establece el acogimiento familiar como una medida protectora de los niños en situación de desamparo y dispone que el niño o el adolescente en situación de desamparo debe ser confiado a una familia o a una persona que haga posible el desarrollo integral de su personalidad.

3. EL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN CATALUÑA

3.1. Tipología del acogimiento familiar de niños y adolescentes en Cataluña

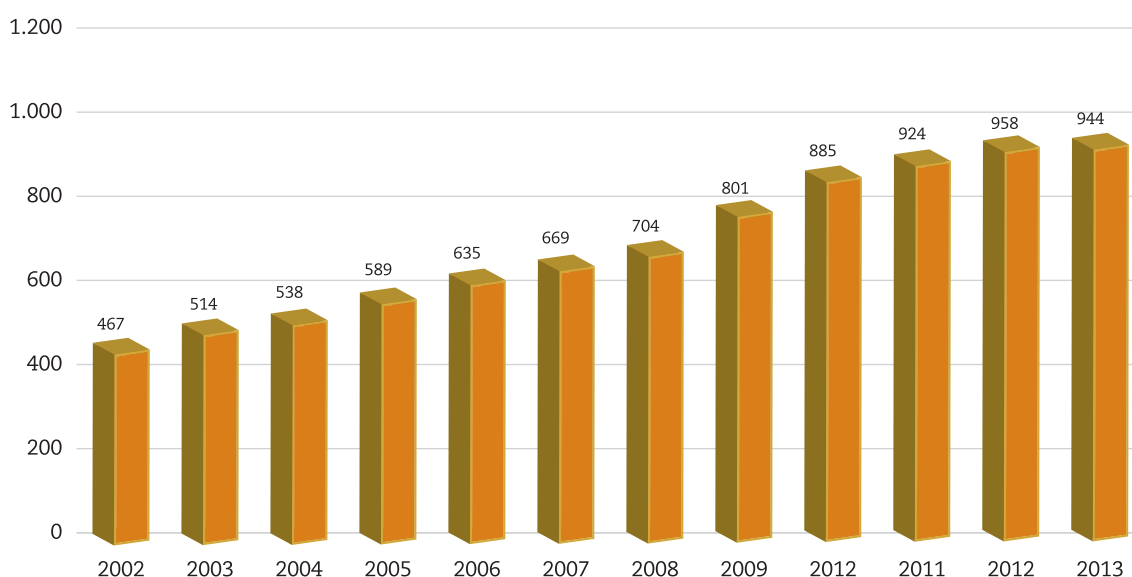
De acuerdo con la Ley 14/2010, el acogimiento familiar es la medida que se aplica cuando un niño o un adolescente desamparado es confiado a una familia o persona que haga posible el desarrollo integral de su personalidad.

La Ley prevé que las personas que reciben al niño en acogimiento ejercen su guarda, y enumera las obligaciones inherentes al ejercicio de esta función: “velar por esta persona, tenerla en su compañía, alimentarla,

educarla y procurarle una formación integral” (art. 125).

El acogimiento familiar puede ser en familia extensa (abuelos, tíos) o en familia ajena, es decir, con quién no tiene parentesco. El gráfico 1 muestra la evolución del número de niños protegidos por la DGAIA atendidos en familia ajena y constata que, desde una perspectiva evolutiva, desde el año 2002 y en valores absolutos, el número de niños tutelados atendidos en familia ajena ha experimentado una tendencia positiva de crecimiento.

Gráfico 1. Evolución de los niños con medida de protección en familia ajena en Cataluña (2002-2013)



Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota 1: Los datos corresponden al mes de diciembre, a excepción del año 2013, que son del mes de septiembre.

El acogimiento familiar puede ser simple o permanente.

El acogimiento familiar simple, que se produce si las causas que han originado la declaración de desamparo se prevén temporales, puede ser:

- De urgencia y diagnóstico: creado para sustituir la estancia de niños de hasta seis años en un centro de acogida mientras se estudia y se valora su situación personal y familiar y se propone la medida que se considera más adecuada.

Está pensado para una temporalidad breve, con el objetivo de que, una vez hecha la propuesta de recurso definitivo, cese el acogimiento.

- De corta duración: pensado para estancias aproximadas de un máximo de dos años, mientras se trabaja en la resolución de las causas que han producido la separación del niño de su núcleo familiar.

El acogimiento permanente, en cambio, se produce cuando el pronóstico de posibilidades de retorno del niño o el adolescente con su familia es improbable. Dicho acogimiento es apropiado para las situaciones familiares de aquellos niños que requieren un largo proceso para superar sus dificultades o bien cuando, a pesar de la existencia de vínculos afectivos con los padres, estos no tienen la capacidad de criarlos.

La Ley 14/2010 introdujo una nueva figura de acogimiento familiar, el acogimiento convivencial de acción educativa, dirigido a niños y adolescentes con diversidad funcional, grupos de hermanos o niños con necesidades especiales. Es ejercido por personas o familias con una formación específica y una experiencia en el ámbito de la infancia y la adolescencia.

También es preciso hacer referencia a la distinción entre acogimientos voluntarios y profesionales. Los voluntarios, mayoritarios en Cataluña, son aquéllos en que un niño o adolescente es cuidado por una familia (sea temporalmente o de forma permanente) sin recibir una remuneración económica en concepto de la tarea desarrollada. La Administración abona una prestación en concepto de niño acogido para cubrir los gastos de manutención y varía su cantidad según el número de niños acogidos, la edad y las necesidades que presentan. No se requiere una formación específica, ni una dedicación exclusiva.

Los acogimientos profesionales, con una presencia simbólica en nuestro país, son aquéllos en que la familia o persona percibe una prestación por el servicio prestado, además de la prestación por los gastos de atención del niño o el adolescente acogido, y se exige, normalmente, una preparación específica.

3.2. Organismos y entidades competentes: la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción y las instituciones colaboradoras de integración familiar

3.2.1. Las funciones de tutela de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

El artículo 3.3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece que los estados deben asegurar que las instituciones, los servicios y los recursos para la atención y la protección de los niños se ajustan a las normas establecidas por la autoridad competente, particularmente en los ámbitos de la seguridad, la salud, en el número y la competencia del personal, y también en la supervisión competente.

El cumplimiento de este artículo requiere una revisión del marco legislativo para aplicarlo a las instituciones y los servicios, sean propios o delegados.

Una vez asumida la tutela de un niño por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA), ésta debe facilitar al niño un recurso alternativo a la familia, una vez estudiada su situación personal y familiar y valoradas sus necesidades, y teniendo en cuenta lo que se ha señalado, este recurso debe ser, de manera preferente, el acogimiento familiar.

Tras asignar al niño el recurso del acogimiento familiar, la DGAIA debe asegurar que el ICAA tiene cuidado debidamente del niño que pone a su cargo, ya que mantiene la tutela de estos niños y adolescentes y autoriza al ICAA a delegar su guarda a la familia acogedora.

Esta tarea se lleva a cabo mediante las entidades que el ICAA disponga y a través de las coordinaciones establecidas entre los diferentes equipos que intervienen en el seguimiento, pero también debería hacerlo mediante la revisión de la consecución de los objetivos marcados en el programa educativo individual (PEI) del niño.

3.2.2. Las funciones del Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción

El ICAA fue creado mediante la Ley 13/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción, “como organismo autónomo administrativo adscrito al departamento (en aquel momento el Departamento de Justicia, del que dependía también la DGAIA) que tiene asignadas las competencias en materia de protección de menores, con personalidad jurídica propia, con autonomía administrativa y financiera y con plena capacidad de obrar en el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus finalidades, de acuerdo con esta Ley y con el resto de disposiciones que le son aplicables”.

La Ley dispone que el ICAA asuma la gestión de la tramitación de los acogimientos simples en familia ajena y de las adopciones nacionales que se produzcan en Cataluña. Asimismo, señala que hasta que el Instituto no pueda asumir la supervisión y la coordinación de los acogimientos en familia extensa estas funciones las continúa ejerciendo la DGAIA. Esta situación que debía ser temporal resultó definitiva.

La Ley 13/1997, de 19 de noviembre, en el artículo 3 define sus funciones:

“a) Fomentar el derecho de los niños y adolescentes a tener una familia y, por lo tanto, promover las medidas de acogida familiar en familia ajena y el acogimiento preadoptivo, con la finalidad de atender adecuadamente al niño o adolescente en situación de desamparo, procurar su desarrollo integral y, siempre y cuando sea posible, favorecer su retorno al núcleo familiar de origen.

b) Gestionar, por medio de los equipos técnicos competentes, los procesos de formación y valoración psicosocial de las personas o familias que se ofrecen para el acogimiento, para la adopción en Cataluña o para la adopción internacional de un niño o de un adolescente, y tramitar sus expedientes.

c) Velar por que los ciudadanos tengan la información adecuada sobre el proceso de acogida familiar, teniendo en cuenta las diferentes clases existentes, sobre el proceso de adopción en Cataluña y sobre el proceso de adopción internacional. Para ejercer esta función, se puede contar con la colaboración de los padres y madres adoptivos y con la de los acogedores en las cuestiones que les conciernen.

d) Realizar el seguimiento, directamente o por medio de las entidades o instituciones acreditadas, de los menores que estén bajo medidas de acogida familiar en familia ajena o bien en acogimiento preadoptivo hasta la constitución de la adopción.

e) Realizar el seguimiento, directamente o por medio de las entidades o instituciones acreditadas, de las personas o familias acogedoras y dotar de apoyo técnico a las familias adoptivas.

f) Tramitar los procesos de adopción internacional, supervisar esta tramitación cuando esté delegada en las entidades acreditadas y hacer su seguimiento posterior de acuerdo con la legislación de Cataluña y del país de origen del menor.

g) Tramitar los procesos de adopción de niños o adolescentes desamparados en Cataluña.

h) Tramitar y formalizar los contratos y convenios de colaboración con otras administraciones, instituciones y entidades, en el marco de su ámbito de actuación.

i) Hacer el seguimiento y supervisión de las entidades colaboradoras en adopción internacional y las instituciones colaboradoras de integración familiar.

j) Las otras que le atribuyen las leyes.

El Decreto 337/1995, de 28 de diciembre, sobre la acreditación y el funcionamiento de las instituciones colaboradoras de integración familiar y de las entidades colaboradoras de adopción internacional, establecía las funciones de la DGAIA, posteriormente asignadas al ICAA, tal y como se ha expuesto.

3.2.3. Las funciones de las instituciones colaboradoras de integración familiar

El Decreto 337/1995 define la institución colaboradora de integración familiar (ICIF) y también establece los requisitos de acreditación y sus funciones. Entre estas funciones están las de proponer los niños susceptibles de acogida familiar para las familias correspondientes, supervisar la actividad de las instituciones colaboradoras y aprobar las directrices que deben regir la actividad de las instituciones colaboradoras de integración familiar, en relación con sus actuaciones de integración familiar.

El Decreto define las ICIF como las entidades sin ánimo de lucro legalmente constituidas que, además de tener como finalidad la protección de los niños y el cumplimiento de los requisitos previstos en esta norma, sean acreditadas para desarrollar las funciones de mediación que les atribuye la Ley 14/2010, de 17 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, para la integración de los niños y de los adolescentes en una familia. Son las entidades que asumen las funciones

de guarda y mediación en materia de acogimientos familiares.

Entre los requisitos establecidos, las ICIF deben disponer de los medios materiales y humanos suficientes para cumplir las funciones que tienen encomendadas, contar con una composición mínima de los equipos profesionales y ajustar sus actuaciones al Convenio internacional de los derechos del niño y al resto de la legislación aplicable en materia de servicios sociales y protección de la infancia y la adolescencia.

Entre las funciones que la Administración (antes la DGAIA, ahora el ICAA) puede encomendar a las ICIF mediante convenio están el estudio, la valoración y la preparación de familias solicitantes; la investigación de familias acogedoras; la adaptación del niño a la familia acogedora; la formación y promoción de las familias acogedoras, y la colaboración en la gestión de la financiación.

Las ICIF tienen también encomendado el seguimiento posterior del niño de acuerdo con las directrices del órgano competente.

4. PRINCIPALES DÉFICITS ESTRUCTURALES EN EL RECURSO DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR

El Síndic de Greuges, en diversos informes anuales y, especialmente, en el *Informe sobre la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña (2009)* y en los informes sobre los derechos de los niños de los años 2011 y 2012, ha evidenciado no sólo la insuficiencia de familias acogedoras, sino también algunos déficits observados en relación con el acogimiento familiar y el seguimiento que se realiza.

Es preciso decir que el recurso de atención en familia de acogida, si bien se debe aplicar con carácter prioritario, implica una complejidad mayor que el de atención en centro residencial de acción educativa por razones diversas. Una de estas razones es la incorporación de más servicios, equipos y profesionales, al mismo tiempo que los familiares.

Sin embargo, debemos considerar que el acogimiento familiar es un recurso alternativo a la familia de origen, y que este mero hecho sitúa a los niños en una situación de vulnerabilidad mayor, cosa que, según la Convención, obliga al Estado a una atención especial. En definitiva, el niño que ha sido privado de su medio familiar generalmente tiene necesidades que van más allá de la provisión del recurso del acogimiento. La pérdida de los vínculos familiares y de la identidad, junto con la inestabilidad y la confusión que implica un nuevo entorno, puede perjudicar su desarrollo físico, intelectual y emocional. En estas circunstancias los niños también son más vulnerables al abuso y a la explotación.

Por esta razón, la Administración debe realizar los mayores esfuerzos posibles para compensar a los niños tutelados por las dificultades y los problemas derivados de las situaciones familiares, procurar en todo momento el apoyo, la orientación y el acompañamiento a las familias acogedoras, y también la supervisión del acogimiento para garantizar el bienestar de los niños acogidos.

4.1. La importancia menor del acogimiento familiar

En el Estado español, y también en Cataluña, el proceso de implantación del acogimiento familiar como recurso alternativo a la propia familia se inició a comienzos de los años noventa y no ha avanzado como sería deseable, ya que aún tiene una posición subsidiaria respecto al acogimiento en centro residencial y es mayoritariamente de carácter voluntario y no profesional. Se podría decir que, si bien el acogimiento familiar es una de las medidas más eficientes en materia de protección, es también la más infradotada.

El Comité de los Derechos del Niño ha expresado en diversas ocasiones su preocupación por el número de niños y adolescentes que viven en centros residenciales debido a que la Administración no ha aportado los recursos necesarios para que puedan vivir con su familia o, si eso no es posible, con otra familia.

En el caso de Cataluña, el acogimiento residencial como medida protectora ha experimentado un crecimiento, tanto en valores relativos como en valores absolutos. Tal como muestra la tabla 1, en el año 2013 hay 906 niños más acogidos en centros residenciales de los que había en el año 2002, con un incremento del 50% del número de niños en acogimiento residencial durante este periodo.

A pesar de que el número de niños protegidos por la DGAIA también ha aumentado, al igual que el número de niños en acogimiento familiar, la tendencia de crecimiento del acogimiento residencial ha sido superior, cosa que ha hecho incrementar en casi ocho puntos porcentuales el peso de los niños en acogimiento residencial sobre el conjunto del sistema de protección, del 30,8% en el año 2002 al 38,3% en el año 2013. Se podría decir, pues, que se ha hecho un esfuerzo para

proporcionar a los niños más atenciones en el ámbito familiar, pero que este esfuerzo no ha sido suficiente para absorber el incremento de niños atendidos en el conjunto del sistema protector, y que esta

situación ha provocado que, en relación con el año 2002, actualmente haya, proporcionalmente, más niños atendidos en el ámbito residencial que en acogimiento familiar.

Tabla 1. Evolución del acogimiento familiar y residencial en Cataluña (2002 - 2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Niños en centro residencial	1.813	1.822	1.868	2.101	2.396	2.456	2.516	2.621	2.749	2.701	2.764	2.719
%	30,8	29,8	30,5	32,3	34,1	33,6	33,8	33,4	34,4	37,4	39,3	38,3
Niños acogidos en familia ajena	467	514	538	589	635	669	704	801	885	924	958	964
%	7,9	8,4	8,8	9,1	9	9,1	9,4	10,2	11,1	12,8	13,6	13,6
Niños acogidos en familia extensa	2.264	2.392	2.322	2.307	2.355	2.482	2.477	2.627	2.773	2.944	2.464	2.494
%	38,5	39,1	37,9	35,5	33,6	33,9	33,2	33,5	34,7	40,8	35,0	35,1
Otros	1.337	1.391	1.400	1.501	1.632	1.706	1.753	1.796	1.578	648	854	927
%	22,7	22,7	22,8	23,1	23,3	23,3	23,5	22,9	19,8	9,0	12,1	13,0
Niños en protección por DGAIA	5.881	6.119	6.128	6.498	7.018	7.313	7.450	7.845	7.985	7.217	7.040	7.104
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota: Los datos corresponden al mes diciembre, a excepción del año 2013, que corresponden al mes de septiembre. En relación con el acogimiento en familia extensa, es preciso tener presente que el año 2012 se produce un cambio de serie debido a la modificación de los sistemas de información de la DGAIA. Antes de la implantación del sistema de información Sini@, los datos eran reportados por los diferentes equipos especializados y, cuando dos equipos trabajaban conjuntamente en un caso, éste era contabilizado por duplicado (de manera que en los datos anteriores al año 2012 había casos duplicados). La categoría "Otros" incorpora los niños en acogimiento preadoptivo, los niños atendidos en la propia familia (que con la entrada en vigor de la Ley 14/2010 desaparecen) y los jóvenes con medidas en expedientes asistenciales.

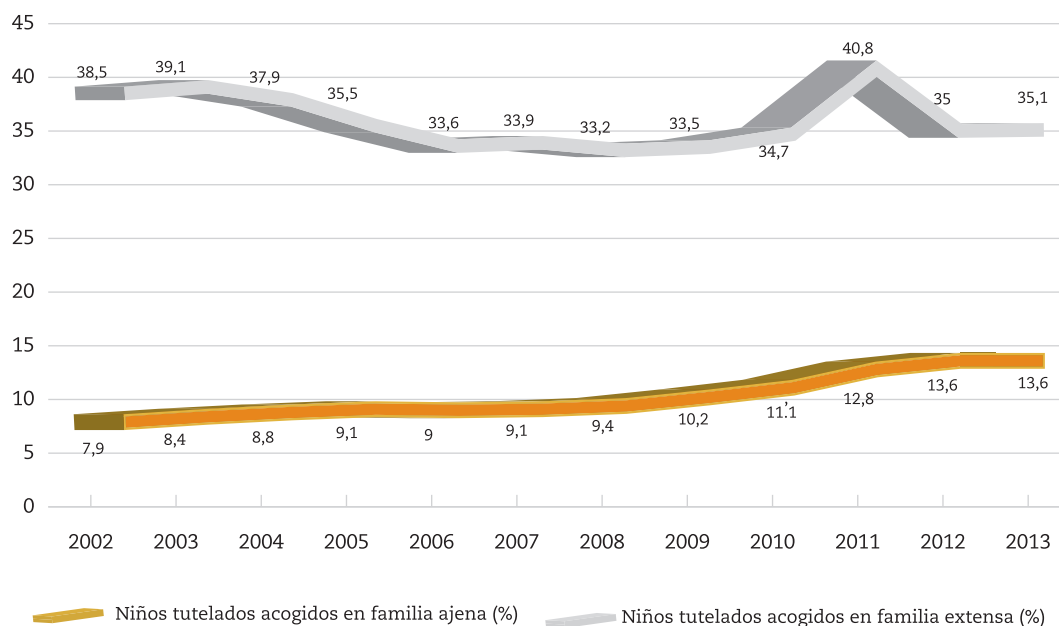
Sin embargo, el acogimiento familiar presenta internamente un comportamiento diferenciado. El gráfico 2 ilustra que el decremento relativo de la atención en el ámbito familiar tiene que ver fundamentalmente con la ligera bajada del porcentaje de niños acogidos en familia extensa, que es precisamente la medida de protección en el ámbito familiar más prevaleciente, y que ha pasado de representar el 38,5% de los niños tutelados en el año 2002 al 35,1% en el año 2013.

De hecho, la atención en familia ajena, comparativamente menos importante que el

acogimiento en familia extensa, aumenta de manera significativa, casi seis puntos porcentuales, del 7,9% en el año 2002 al 13,6% en el año 2013. En concreto, en el año 2013 hay 497 niños más acogidos en familia ajena que el año 2002, más del doble.

Estas cifras no deben hacer olvidar que, como se expone en la tabla 2, hay casi 300 niños que viven en centros porque no hay familia acogedora para ellos, y que esta realidad afecta a su vida y su educación de una manera importante.

Gráfico 2. Evolución del porcentaje de niños tutelados en acogimiento familiar en Cataluña (2002-2013)



Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota: Los datos corresponden al mes de diciembre, a excepción del año 2013, que corresponden del mes de septiembre. En relación con el acogimiento en familia extensa, es preciso tener presente que en el año 2012 se produce un cambio de serie debido a la modificación de los sistemas de información de la DGAIA. Antes de la implantación del sistema de información Sini@, los datos eran reportados por los diferentes equipos especializados y, cuando dos equipos trabajaban conjuntamente en un caso, éste era contabilizado por duplicado (de manera que en los datos anteriores al año 2012 había casos duplicados).

La relación entre niño acogido y niño en centro residencial ha tendido a ser cada vez menos desequilibrada (tabla 2). Por cada niño acogido en familia ajena en el año 2013, hay casi tres (2,8) en centro residencial, mientras que el año 2002 había casi cuatro (3,9). No se puede obviar que esta tendencia positiva es aún muy insuficiente y obliga a muchos niños a pasar años de su niñez en un centro, lejos de un entorno familiar.

Por lo tanto, si bien en la última década se ha incrementado significativamente el número de familias acogedoras disponibles,

es preciso recordar que aunque hace más de treinta años que se inició la implantación del recurso de acogida familiar, aún estamos muy lejos de lo que sería deseable y obligado por parte de la Administración.

En definitiva, el poco peso que tiene el acogimiento familiar en familia ajena sobre el conjunto del sistema de protección (cerca del 13,5%) provoca que esta evolución positiva no haya sido suficiente para detener la tendencia de crecimiento del acogimiento residencial en este periodo analizado.

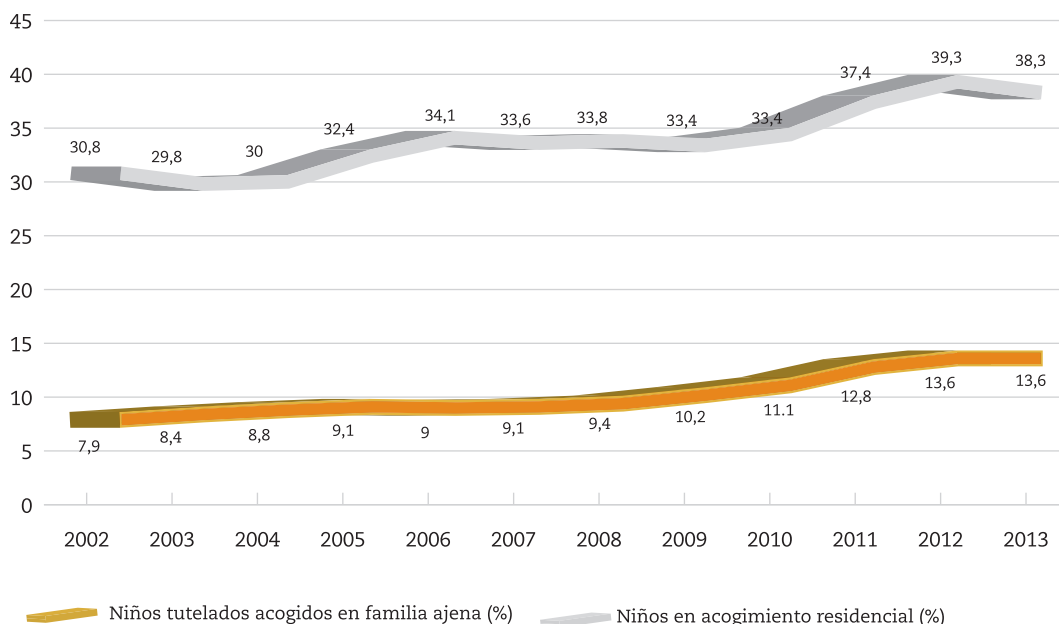
Tabla 2. Evolución de la ratio de niños en centro residencial por niños en familia ajena en Cataluña (2002 - 2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Niños en centro residencial / Niños acogidos en familia ajena	3,9	3,5	3,5	3,6	3,8	3,7	3,6	3,3	3,1	2,9	2,9	2,8

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota: Los datos corresponden al mes de diciembre, a excepción del año 2013, que son del mes de septiembre.

Gráfico 3. Evolución del acogimiento residencial y en familia ajena sobre el total de niños protegidos por la DGAIA en Cataluña (2002-2013)



Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.
 Nota: Los datos corresponden al mes diciembre, a excepción del año 2013, que son del mes de septiembre.

4.2. La insuficiencia de familias acogedoras

Uno de los déficits estructurales del sistema de protección que dificulta enormemente el impulso del acogimiento familiar como medida protectora es la insuficiente disponibilidad de familias cualificadas para acoger a un menor de forma temporal y dispuestas a hacerlo.

Por una parte, conviene poner de manifiesto que el número de familias acogedoras se ha incrementado durante el periodo analizado. Tal como muestra el gráfico 4, en el año 2000

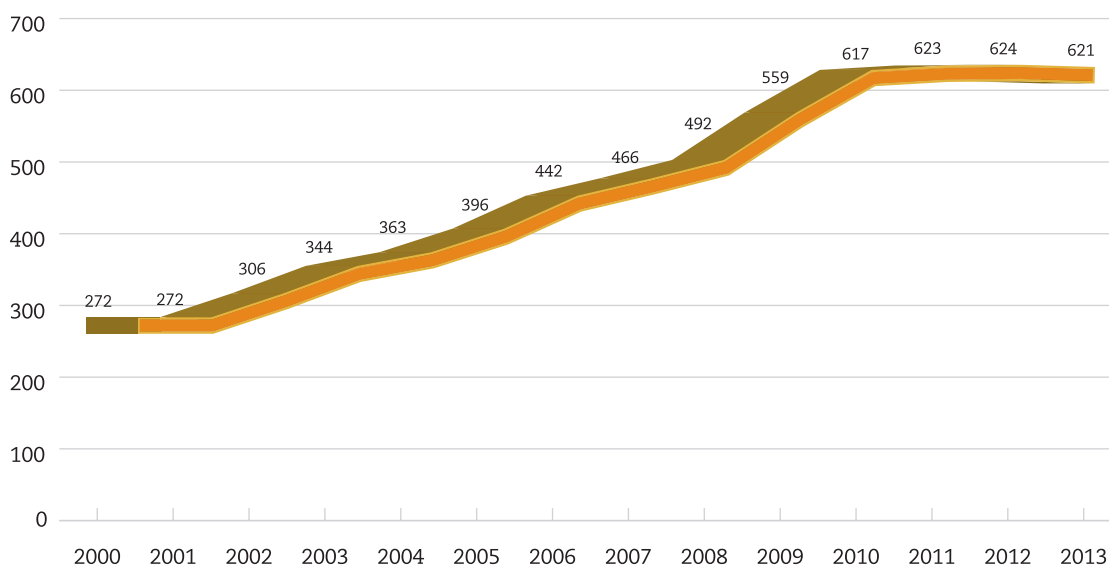
había 272 familias acogedoras, mientras que en el mes de septiembre del 2013 hay 621. Este hecho ha permitido que, a pesar del incremento del número de niños tutelados en el sistema (de los 5.881 del año 2002 a los 7.104 de septiembre del 2013), la ratio de estos niños por familia acogedora haya disminuido casi ocho puntos: si en el año 2002 había una familia acogedora por cada diecinueve niños tutelados, en el 2013 hay una por cada once (tabla 3). Actualmente, pues, en proporción al número de niños tutelados, hay más familias acogedoras que en años precedentes, pero esta cifra continúa estando muy lejos del número de niños que necesitan ser acogidos.

Tabla 3. Evolución de la ratio de niños protegidos por la DGAIA por familia acogedora en Cataluña (2002 - 2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ratio de niños tutelados por familia acogedora	19,2	17,8	16,9	16,4	15,9	15,7	15,1	14,0	12,9	11,6	11,3	11,4

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.
 Nota: Los datos corresponden al mes diciembre, a excepción del año 2013, que son del mes de septiembre.

Gráfico 4. Evolución de las familias acogedoras en Cataluña (2002-2013)



Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.
 Nota: el dato de 2013 corresponde al mes de septiembre.

A pesar de ello, el gráfico 4 también destaca que desde el año 2010 el crecimiento sostenido del número de familias acogedoras se ha atenuado, si bien es cierto que también el número de niños en protección ha disminuido en idéntico periodo. En cualquier caso, el estancamiento en el incremento del número de familias

acogedoras es inadecuado para atender el número de niños que están pendientes de este recurso. De hecho, la necesidad de familias acogedoras se constata en la tabla 4, que muestra que hay 287 niños, de 201 unidades familiares de procedencia, pendientes de un acogimiento familiar simple.

Tabla 4. Niños pendientes de acogida familiar simple en Cataluña (2013)

	Niños pendientes	Unidades familiares de niños pendientes
Unidades de un solo niño	130	130
0-3 años	10	10
4-7 años	16	16
8-12 años	60	60
13-17 años	44	44
Unidades de 2 hermanos	118	59
Unidades de 3 hermanos	27	9
Unidades de 4 hermanos	12	3
Total	287	201

Fuente: elaboración con datos del Departamento de Bienestar Social y Familia.
 Nota: los datos corresponden al mes de septiembre de 2013.

Precisamente, en sus últimos informes el Síndic ha señalado que una de las principales causas de la prolongación de la estancia de niños tutelados en centros es la falta de familias acogedoras ajenas para dar respuesta a las propuestas elaboradas. La diferencia entre las solicitudes y las familias disponibles es tan grande que provoca una privación del recurso idóneo para un número significativo de niños tutelados. El Síndic ha podido observar, en las visitas realizadas a los centros, que un número importante de los niños que residen tienen vigente una medida de acogida familiar en familia ajena que ha sido una y otra vez renovada por parte de la EAIA sin resultado positivo.

Respecto a la disponibilidad de familias acogedoras, a veces la Administración alega que no hay ninguna familia disponible para un niño de seis años debido a la edad (el departamento considera acogimiento especializado cuando los niños son mayores de diez años), al retraso en su desarrollo, al hecho de tener hermanos, circunstancias que ni son especiales, ni son ajenas a la misma situación de desamparo.

En el caso de la edad, es aún más preocupante la consideración de la necesidad de un acogimiento especializado (o profesional) a partir de los seis o siete años porque a menudo la propuesta de acogida se ha hecho cuando el niño era más pequeño y ya se encontraba en un centro residencial. La espera ha sido causada, en la mayoría de los casos, por falta de familias suficientes, por la existencia de hermanos aún no valorados, por la oposición de los padres y otros factores totalmente ajenos al derecho del niño a obtener el recurso que más y mejor le ayude a crecer.

En este sentido, no parece aceptable que la Administración no ofrezca a un niño desamparado el recurso que necesita porque no ha creado un cuerpo de familias acogedoras preparadas para atenderle.

En resumen, es cierto que no hay familias acogedoras suficientes, pero habría más si se destinasen los instrumentos adecuados. En definitiva, se echa de menos una política de potenciación del acogimiento, con

medidas de difusión, a través de campañas informativas y de sensibilización social, para poder ofrecer al niño este recurso cuando ésta sea la propuesta. Además, también son necesarias la profesionalización y el apoyo técnico y económico necesario para las familias acogedoras.

En este sentido, es preciso mencionar el Informe de la comisión especial de estudio de la adopción nacional y otros temas afines, constituida en el Senado, en que participaron responsables en materia de infancia de todas las comunidades autónomas y diferentes expertos. En el Informe, aprobado en el Senado el 15 de noviembre de 2010, se proponen medidas dirigidas a potenciar el acogimiento. Así, se consideran imprescindibles medidas como por ejemplo campañas de información y sensibilización para crear una “cultura del acogimiento”. Por otra parte, el documento establece la necesidad de “suprimir legalmente el acogimiento residencial para menores de seis años, de forma escalonada”, en un primer momento en el tramo de 0-3 años y en un plazo razonable hasta los seis años.¹

4.3. La falta de implantación del acogimiento profesional

La necesidad del acogimiento profesionalizado surge para dar cumplimiento a la responsabilidad de la Administración de garantizar los derechos de los niños o adolescentes que necesitan un entorno familiar para desarrollarse correctamente y no les ha sido ofrecida esta posibilidad mediante el acogimiento voluntario.

En el ámbito internacional se observa que la proporción de niños y adolescentes tutelados en acogimiento familiar va del 40 al 75%, que el acogimiento profesional toma diferentes formas según la forma de ocupación y el tipo de remuneración económica, puesto que los acogedores profesionales pueden ser autónomos o asalariados con una relación laboral con la Administración o con la entidad que gestiona los acogimientos².

¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 545, 17 de noviembre de 2010, Senado.

² Los acogimientos familiares profesionales en el ámbito internacional: el debate de la profesionalización, Departamento de Acción Social y Ciudadanía, 2010.

En países como Alemania el acogimiento voluntario es mayoritario. En otros países, nórdicos y anglosajones, las familias acogedoras son predominantemente profesionales y es más frecuente que sean autónomas. En Francia, once de cada trece niños acogidos lo están con familias profesionales y asalariadas.

Estos países pioneros en la profesionalización del acogimiento familiar para niños y adolescentes tutelados entienden que las condiciones económicas actuales hacen difícil el acogimiento si las familias no reciben una compensación económica suficiente.

En el caso de Cataluña, sin embargo, el acogimiento profesional ha sido escasamente desarrollado. Algunos intentos para emprender programas de este tipo no han prosperado y otros se han aplicado de manera muy limitada. Existen antecedentes de lo que se llamaba acogimiento especializado, dirigido a niños y adolescentes con dificultades especiales derivadas de la edad, de problemas de salud o de discapacidad o con hermanos.

La primera Cartera de servicios sociales para el periodo 2008-2009, aprobada por el Decreto 151/2008, de 29 de julio, preveía por primera vez el servicio de unidad convivencial de

acción educativa como prestación garantizada, pero pendiente de desarrollo. La Cartera de servicios sociales 2010-2011, una vez aprobada ya la Ley 14/2010, motiva esta medida para “dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica en su cuidado y atención alternativa a su familia de origen” y se mantiene su carácter de prestación garantizada.

Las *unidades convencionales de acción educativa* (UCAE), constituidas por familias con una formación especial y experiencias en el ámbito de la infancia y la adolescencia, fue uno de los primeros intentos para conformar y consolidar un modelo de acogida profesional y debía permitir que niños y adolescentes que viven en centros por falta de familia acogedora pudiesen ser atendidos por una familia, teniendo en cuenta los resultados positivos de experiencias similares en otros países.

Sin embargo, los datos de altas en acogimiento familiar (tabla 3) muestran que este recurso está escasamente implantado en Cataluña. En el año 2009 el ICAA llevó a cabo un plan piloto de acogida familiar profesionalizado en UCAE, mediante dos instituciones colaboradoras de integración familiar. El año 2013, sólo se habían producido 16 altas, poco más del 10% del total de altas en

Tabla 5. Evolución de las altas en acogimiento familiar en Cataluña (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Altas en acogimiento familiar	210	178	218	200	151
Urgencia y diagnóstico	84	65	85	94	58
Simple	6	10	23	26	44
Permanente	119	102	103	77	33
UCAE	1	1	7	3	16

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota: Los datos corresponden al mes de diciembre, a la excepción del año 2013, que son del mes de septiembre.

acogimiento familiar, en este tipo de recurso profesionalizado.

En todo caso, la falta de familias profesionales afecta y condiciona tanto el acceso al recurso como el acceso a la familia acogedora más idónea para cubrir las necesidades de cada uno de los niños con propuesta de acogida.

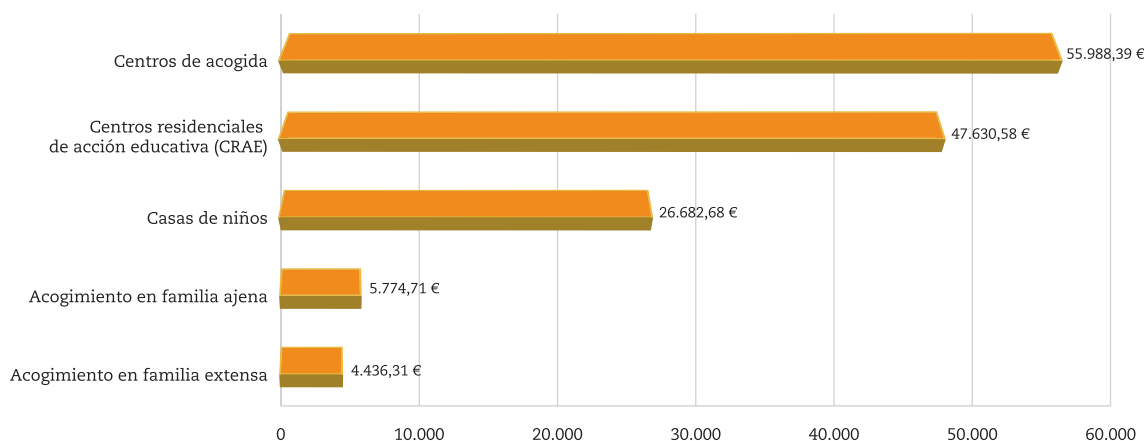
4.4. La baja inversión en acogimiento familiar

De acuerdo con los datos de acogida familiar expuestos, cabe destacar que el gasto del año 2012 dedicado directamente a las diferentes modalidades del acogimiento familiar fue de 17,6 millones de euros (según datos del Departamento de Bienestar Social y Familia), lo que representa menos del 1% del presupuesto inicial de este departamento, y poco menos del 12% del presupuesto destinado a la atención de los niños protegidos por la DGAIA (pese a que representa casi el 50% del total de los niños tutelados). Más concretamente, la inversión en acogimiento en familia extensa

ha sido de 10,9 millones de euros y la inversión en acogimiento en familia ajena ha sido de 5,5 millones de euros (5,1 en prestaciones en acogimiento en familia ajena y 0,4 en expedientes económicos en acogimiento en familia ajena), además de 1,1 millones de euros destinados al acogimiento preadoptivo.

El gráfico 5 pone de manifiesto la debilidad de las ayudas a las familias en comparación con la prestación directa de servicios. El informe del Síndic de Greuges La protección de la infancia en situación de alto riesgo en Catalunya (2009) ya destacaba que, a medida que la modalidad de protección se aleja de la familia de origen, el gasto se incrementa, pero cuando se acerca a la atención residencial, la diferencia es radical. Desde esta perspectiva, con datos actualizados de 2012, la inversión anual en familia extensa es de 4.436,3 euros por niño, mientras que en familia ajena es de 5.774,7 euros por niño. En cambio, la inversión por niño en CRAE es de 47.630,6 euros (ocho veces más que el acogimiento en familia ajena) o en casas de niños, de 26.682,7 euros (casi cinco veces más).

Gráfico 5. Gasto anual por niño protegido por modalidad de protección (2012)

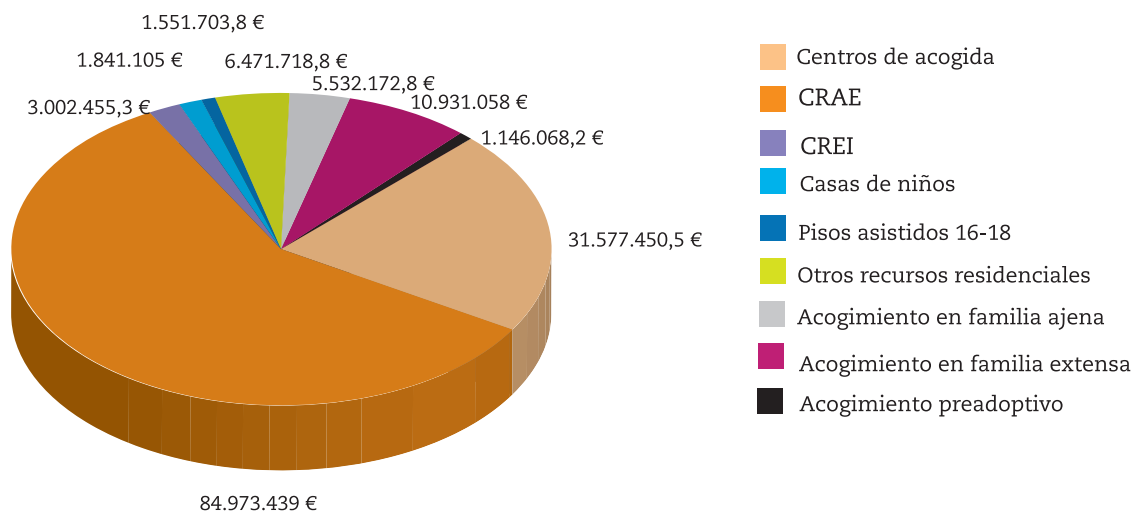


Fuente: elaboración con datos del Departamento de Bienestar Social y Familia.

En esta misma línea, el gráfico 6 muestra que el gasto en acogimiento en familia ajena es comparativamente bajo y que por cada euro destinado al acogimiento en familia ajena, se destinan 15'5 a los CRAE. Es especialmente destacable la gran desigualdad existente en la

inversión destinada a atención residencial y a atención familiar, sobre todo si se tiene en cuenta que el sistema catalán de protección de la infancia y la adolescencia en riesgo apuesta de forma explícita por la protección en el ámbito familiar.

Gráfico 6. Gasto total por modalidad de protección (2012)



Fuente: elaboración con datos del Departamento de Bienestar Social y Familia.

Como resultado del análisis de esta diferencia en los niveles de inversión, en el informe del Síndic de Greuges *La protección de la infancia en situación de alto riesgo en Catalunya* antes citado ya se ponía de manifiesto que existe un margen considerable de crecimiento de las ayudas en las modalidades de atención en familia, no sólo como garantía de la calidad de la atención a estos niños, sino también como incentivo para incrementar el número de familias acogedoras, que actualmente es insuficiente. A su vez, este informe destaca que, si bien es evidente que los costes de la atención residencial y del acogimiento familiar han ser inevitablemente diferentes, es también evidente que la posibilidad de aumentar el acogimiento familiar introduciría mejoras significativas en la eficiencia económica del sistema. Los datos estimados indican que con el coste de cada plaza en CRAE se pueden cubrir aproximadamente ocho acogimientos familiares.

4.5. La falta de un desarrollo normativo garantista del acogimiento familiar

Si al hablar de las condiciones del internamiento se hace referencia al tiempo de institucionalización, a los recursos materiales y estructurales del centro (espacio, mobiliario, juegos), a la calidad de la relación afectiva con los educadores y a la ratio de niños por educador, en el caso del acogimiento

en familia es preciso hacer referencia a la calidad afectiva de los acogedores y a su capacidad educativa. El artículo 25 de la Convención sobre los derechos del niño hace referencia a la obligación de revisar si el recurso y la medida administrativa cumplen el objetivo para el que fueron aplicados.

Del contenido de la regulación catalana del acogimiento familiar por medio de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, se desprende el deber de supervisión de la medida por parte de la entidad competente (se entiende que la DGAIA o los organismos que tengan a su cargo el seguimiento), y esta supervisión se concreta en la obligación de facilitar “la ayuda y el asesoramiento necesarios”.

Sin embargo, la ley obvia el establecimiento de funciones específicas de la Administración dentro de la medida de acogida, más allá de la referencia genérica a la ayuda y al asesoramiento “necesarios”, sin establecer en función de qué parámetro se prevé esta necesidad. En este sentido, el artículo 122 de la citada ley establece que “los equipos técnicos competentes deben informar semestralmente al órgano competente en materia de protección de los niños y los adolescentes de la evolución de la situación y del seguimiento que realizan de la misma”, pero sin entrar a concretar qué tipo de

actuación incluye este seguimiento y de acuerdo con qué criterios.

La normativa reglamentaria anterior a la ley tampoco contiene una regulación que dé respuesta a las necesidades señaladas. Así, el Decreto 2/1997, de 7 de enero, de aprobación del Reglamento de protección de los menores desamparados y de la adopción, en el artículo 104, establece que: “los equipos técnicos competentes, mediante el seguimiento oportuno, prestarán el apoyo profesional necesario para favorecer la integración familiar progresiva y el acogimiento posterior del niño con la familia acogedora. La evolución del acogimiento será revisada por los técnicos correspondientes, como mínimo cada seis meses, y se hará constar mediante un informe escrito”. Posteriormente, el Decreto 127/1997, de 27 de mayo, por el que se modifica parcialmente el anterior, en el artículo 53, hace referencia a la revisión de la medida, pero continúa siendo insuficiente: “Una vez constituido el acogimiento, su evolución será revisada por la Dirección General de Atención a la Infancia, como mínimo cada seis meses, y se hará constar la valoración de la medida en informe escrito; todo eso sin perjuicio de las facultades que, según los artículos 6 y 11 de la ley, corresponden al ministerio fiscal”.

A parte de las carencias en la regulación de las funciones específicas de supervisión y vigilancia de la Administración con relación al acogimiento, es preciso mencionar la falta de regulación específica de los derechos de los niños en situación de acogida, a diferencia de los niños en centros. Para subsanar esta carencia se puede interpretar que estos derechos son aplicables a todos los niños tutelados por la Administración y, por lo tanto, también a los acogidos por familias, a pesar de que continúa faltando una regulación específica.

En contraste con estas carencias, hay que mencionar que la Ley orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, establece de forma expresa la obligación de inspeccionar y supervisar los centros y los servicios cada seis meses (art. 21.3) y que el Código Civil español, en la redacción dada por esta ley, va un paso más allá y establece que en el documento de formalización del acogimiento, que debe existir en todos los casos, han de constar, entre otros, los derechos y los deberes de cada una de las partes, el

contenido del seguimiento que llevará a cabo la entidad pública y el compromiso de colaboración de la familia acogedora en dicho seguimiento (art. 173.2).

Así, además de la obligación de inspección y supervisión semestral, el Código Civil obliga a definir el contenido del seguimiento que se llevará a cabo de forma individualizada en cada acogimiento, en función de la finalidad de éste, y a recogerlo documentalmente en su formalización, así como el compromiso de colaboración de la familia acogedora.

También es preciso mencionar la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y de protección de la infancia y la adolescencia, del País Vasco, que, con una regulación más garantista, prevé la doble vertiente de apoyo a los acogedores y de supervisión de la medida. De esta manera establece la obligación de dar apoyo a las familias acogedoras para asesorarlas en el ejercicio de sus funciones y orientarlas (art. 74.1), pero también establece de forma específica la obligación de la Administración de supervisar de forma periódica los acogimientos familiares constituidos, con el fin de determinar “si se desarrollan ajustándose a las necesidades y el interés del niño, niña o adolescente acogido”.

4.6. Efectos de la división de competencias y funciones administrativas en el desarrollo del acogimiento familiar

La finalidad de la Ley 13/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción, al dividir las competencias relativas a los niños y los adolescentes tutelados era potenciar una política global de acogimientos simples en familia ajena y de adopciones, separar la planificación de la gestión y agilizar los procesos de valoración de la idoneidad de las personas o las familias solicitantes de acogida y de adopción. Así, estableció que el Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción (ICAA) debía asumir la gestión de la tramitación de los acogimientos simples en familia ajena.

El artículo 3 de la citada ley establece que son funciones del ICAA llevar a cabo el seguimiento de las familias acogedoras y

facilitarles apoyo técnico y realizar el seguimiento de los menores en situación de acogida simple, en familia extensa y ajena y de acogida preadoptiva.

El informe del Síndic de Greuges *La protección de la infancia en situación de alto riesgo en Catalunya*, antes citado, hacía referencia a una circunstancia que no parece ajena a esta situación: la atribución del seguimiento y la gestión de los acogimientos a una entidad diferente a la que ejerce la tutela de los niños en situación de desamparo. Asimismo, pedía que se pusiera fin a esta división.

Posteriormente, esta situación pareció reconducirse a través de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, la cual, en la disposición final tercera, modificaba el artículo 3 de la Ley 13/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción, y establecía que las competencias del ICAA eran las relativas al acogimiento preadoptivo y la adopción.

Con esta disposición se devolvió la competencia de acogimiento familiar simple y permanente a la DGAIA, que asumió las funciones que desde la creación del ICAA había perdido. Sin embargo, este retorno no se hizo nunca efectivo, ya que la disposición final tercera de la Ley 14/2010, antes de ser desarrollada, fue derogada por el artículo 133 de la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

En consecuencia, esta división se mantiene, por lo que se observa la necesidad de crear o reforzar los mecanismos de supervisión y de coordinación del niño acogido.

Por otra parte, concentrar las competencias relativas a acogimientos y adopciones en un solo órgano administrativo (ICAA) no ha favorecido el desarrollo del acogimiento.

En primer lugar, porque no ayuda a clarificar los dos conceptos, a conocer la diferencia entre un recurso y el otro. Contrariamente, remarca la relación entre ambos. Si, tradicionalmente, desde la opinión pública e incluso hoy en día desde los medios de comunicación, se han utilizado los dos

términos indistintamente, el hecho de que la Administración los aúne produce aún más confusión.

Esta confusión afecta a los padres y madres de niños tutelados por la Administración a la hora de entender y aceptar el recurso del acogimiento para sus hijos y dificulta la comunicación de las propuestas de acogida por parte de los equipos y profesionales que han estudiado y valorado la situación de un niño o adolescente y genera un rechazo a una eventual “pérdida” del hijo o hija, porque se asocia el acogimiento con la adopción.

En segundo lugar, es bueno recordar que las ICIF fueron creadas para estudiar y valorar las solicitudes de acogida familiar, y que fue posteriormente cuando también se les adjudicó la intervención en las solicitudes de adopción.

En este sentido, es preciso tener en cuenta la formación específica necesaria para valorar la idoneidad de las familias para acoger y para adoptar. La naturaleza de una medida y la otra, las características y las condiciones que deben cumplir unas familias y otras y la interpretación práctica del interés superior del niño en un recurso y el otro son diferentes y requieren una cultura técnica diferente.

El cumplimiento de esta tarea por parte de las ICIF depende de la línea marcada por la entidad gestora, de la composición del equipo técnico y de la existencia de supervisión interna y externa, entre otros factores. En consecuencia, el seguimiento toma formas diversas.

Esta situación no es en sí misma negativa, ya que deja a la ICIF margen para crear su propio modelo de intervención, pero no asegura el cumplimiento de los requisitos indispensables para que este modelo sea especializado, minucioso y centrado en el niño.

Con la delegación de la gestión de los acogimientos familiares a las ICIF se mantiene la responsabilidad de la Administración en las funciones de dirección, planificación, supervisión y control en beneficio de los niños y los adolescentes afectados. Sin embargo, no se observa que se realice un trabajo de reflexión conjunta entre la DGAIA y el ICAA ni un

análisis de las dificultades y de los fracasos observados en el acogimiento familiar, ni en las funciones de los acogedores, que debería ser la base para revisar, modificar, evaluar y planificar el acogimiento familiar.

En este sentido, parece que la supervisión y la vigilancia de la DGAIA, mediante los equipos EAIA, de los niños y adolescentes tutelados acogidos en familia es más indirecta, especialmente cuando el seguimiento del niño se realiza sólo a través de los acogedores, sin comunicación directa con el niño. Las ICIF tienen encomendado el seguimiento y apoyo a la familia acogedora,

mientras que la DGAIA sólo conoce su situación a través de las coordinaciones del EAIA con la ICIF y es esta entidad la que traslada la valoración del recurso.

Ante tal compartimentación de las instancias que intervienen (la DGAIA, como tutora del niño; el EAIA, que fija su actuación en los padres del niño, y las ICIF, encargadas del seguimiento y el apoyo a la familia acogedora), puede darse el caso de que el niño no cuente con el seguimiento y la atención adecuados si entre toda esta multiplicidad de intervenciones no se focaliza la “mirada” en él.

5. SEGUIMIENTO Y APOYO A LOS NIÑOS Y A LAS FAMILIAS

5.1. El niño como centro del seguimiento en el acogimiento familiar

El seguimiento del impacto de la aplicación de una medida de protección a un niño o adolescente tiene como objetivo principal asegurar que está bien atendido y que la familia acogedora conoce y puede atender sus necesidades emocionales y materiales.

Para cumplir este objetivo, el niño debe ser el centro de la actuación de la Administración y deben establecerse mecanismos que aseguren que sus derechos y necesidades son respetados.

A las necesidades derivadas de las carencias en la crianza del niño con medida de acogida se añaden las derivadas del impacto de la intervención de la Administración protectora (efectos secundarios y no deseados), como la separación y el alejamiento del núcleo y el entorno familiar y social.

Entre estas necesidades están la vinculación con la familia acogedora a través de la cual satisfaga sus necesidades básicas, el mantenimiento de vínculos afectivos con su familia y el acompañamiento para integrar estos vínculos con los establecidos con la familia acogedora, así como el reconocimiento de sus derechos como beneficiario de la intervención en todas las fases del acogimiento que le asegure el máximo bienestar personal posible.

Para garantizar estas necesidades el niño debe estar presente en todo el seguimiento, partiendo del objetivo del acogimiento y del plan educativo individualizado (PEI). Para evitar posibles situaciones de desatención material o afectiva, maltrato o abuso, es preciso ir más allá de la perspectiva de la situación del conjunto de la familia para conocer el estado real del niño, cómo vive el acogimiento y qué trato recibe en ausencia del profesional.

En este sentido, en los informes de seguimiento de acogimientos familiares de niños y adolescentes se echa en falta, en ocasiones, la confirmación de que se ha estudiado su estado emocional y psicológico, su desarrollo afectivo y relacional y su relación con los acogedores, más allá de si tiene buena relación con ellos y del sentido de pertenencia a la familia.

El seguimiento debe ser exhaustivo, próximo y en profundidad y no debe limitarse a lo que se puede percibir a simple vista o a la información que aportan los acogedores: buenas o malas conductas, actitudes, resultados académicos, aficiones y actividades de tiempo libre y comunicación con la familia. Es necesario observar la adecuación de la adaptación del niño al hogar y valorarla, analizar el ambiente del hogar, la implicación de las personas acogedoras y las dificultades y mejoras observadas por los profesionales que realizan el seguimiento. Y todo ello es preciso hacerlo con todos los profesionales y servicios que tratan y conocen al niño.

En algunos casos se identifican indicadores de malestar psicológico: conductas disruptivas, bajo rendimiento escolar continuado, expulsiones de la escuela, actitudes violentas en la familia de acogida, trastornos de la salud mental de los niños por los que reciben tratamiento, etc. Aun así, la valoración de estos signos, en ocasiones, no va más allá de la constatación, no se ha estudiado si estos indicadores se producen en parte o totalmente por alguna dificultad en la atención que el niño recibe. A menudo se presupone que las causas de dichos indicadores derivan de experiencias traumáticas vividas con anterioridad y no se busca ninguna otra causa.

También se observa que en la valoración final de algunos informes semestrales se hace referencia al hecho de que el acogimiento familiar es la medida más indicada para el

niño, pero no se valora si la familia es la más adecuada para aquel niño en concreto, ni si responde a sus necesidades particulares.

En este sentido, es preciso señalar que, en general, las ICIF hacen importantes esfuerzos a la hora de realizar el seguimiento y acompañamiento de los acogedores (acompañamientos intensivos cuando es necesario), y que ofrecen estrategias y recursos a los acogedores. A pesar de ello, la perspectiva desde la cual se lleva a cabo el seguimiento del acogimiento es, con frecuencia, una perspectiva global de la situación, y en determinadas ocasiones puede parecer que se antepone el apoyo a los acogedores al de los niños acogidos.

Por otra parte, si no se realiza una valoración a partir de un estudio completo de la situación de cada niño y de su estado emocional y afectivo y si no existe una persona referente (de la DGAIA, el EAIA, la ICIF, etc.), los niños acogidos se hallan indefensos ante un eventual incumplimiento de las funciones de los guardadores. Si a este hecho se le añade una relación y una comunicación escasas o nulas del niño o el adolescente con su familia, la indefensión aún es mayor, comporta el aislamiento de los niños e incrementa las dificultades para revelar cualquier posible situación de negligencia o maltrato.

Estas carencias se pueden explicar, en parte, por las dificultades con las que se encuentran los profesionales para llevar a cabo el seguimiento, según ellos mismos expresan, y que hacen referencia a:

- la falta de personal suficiente para hacer un seguimiento más intensivo de la situación de los niños,
- la falta de aplicación de medidas de protección que ofrezcan a los niños una situación familiar estable lo antes posible,
- la necesidad de mayor claridad en los objetivos de la medida de protección propuesta y en el cumplimiento de los plazos de temporalidad,
- la necesidad de servicios terapéuticos especializados en el acogimiento familiar, donde se pueda ofrecer apoyo gratuito a los niños y a sus familias,

- la necesidad de que los niños en acogimiento familiar sean considerados niños con necesidades educativas especiales,

- la necesidad de formar a los profesionales de la salud y de la educación para atender a los niños en acogimiento o adopción y sus necesidades emocionales, priorizar el acceso de estos niños a los servicios especializados y aumentar la atención que se les presta,

- la dificultad de aplicar el procedimiento formal de escucha del niño acogido en el proceso administrativo, establecido por la Ley 14/2010, a través de la firma obligatoria de la renovación del acogimiento, comparecencia de renuncia de visitas, etc.

5.2. Déficits en la intensidad del apoyo a la familia o persona acogedora

El apoyo a las familias y personas acogedoras ha sido probado en diversos estudios como un punto clave del éxito de los acogimientos. La función de apoyo y acompañamiento a los acogedores va estrechamente unida a la función de supervisión del trato que recibe el niño y al conocimiento de su situación personal y su estado emocional.

Esta función de apoyo proporciona instrumentos a los acogedores, les facilita información, les ofrece habilidades y estrategias, les aporta seguridad y confianza en ellos mismos, corrige disfunciones, valora las mejoras, resitúa sus funciones y responsabilidades y recuerda la centralidad del niño.

A pesar de ello, se ha observado que en algunas ocasiones el apoyo ofrecido a los acogedores no da respuesta a la complejidad y a las dificultades que presenta un acogimiento. Pongamos por caso, una visita cada seis meses y un contacto telefónico quincenal o mensual no pueden ofrecer el apoyo y el asesoramiento que esperan los acogedores ni aportan suficiente información sobre el estado del niño.

Las familias acogedoras perciben que cuentan con apoyo cuando pueden acceder fácilmente a los profesionales referentes, pero sobre todo cuando tienen establecidas entrevistas regulares y frecuentes, cuando los

profesionales van a menudo a su casa y cuando intentan llegar al fondo de las dificultades que surgen en el día en día del acogimiento de forma conjunta.

En algunos países los acogedores tienen acceso al profesional de seguimiento las veinticuatro horas del día, siete días la semana. En otros, los acogedores proporcionan diariamente información telefónica sobre las últimas veinticuatro horas del niño y ofrecen así una garantía de calidad en el acogimiento. En Cataluña, es frecuente que cada profesional tenga asignado el seguimiento de un buen número de niños acogidos, circunstancia que no permite dar este tipo de apoyo a la familia, imprescindible, por otra parte, para una buena evolución del acogimiento.

Finalmente, es preciso remarcar que, en cierta manera, el carácter voluntario del acogimiento no ha facilitado la actuación de vigilancia de la Administración. El hecho de que los módulos que perciben las familias acogedoras no lleguen a cubrir los gastos de manutención de los niños y adolescentes que cuidan y de quienes tienen la guarda ha propiciado que en el seguimiento de los acogimientos se haya puesto más el acento en la acción solidaria que llevan a cabo estas familias que en la vigilancia de las funciones que tienen encomendadas y en la supervisión del respeto a los derechos de los niños acogidos.

5.3. La garantía de las condiciones para un seguimiento adecuado

Las condiciones que deberían estar presentes en un seguimiento adecuado del acogimiento al que tiene derecho cualquier niño o adolescente acogido implican una adecuación del personal, tanto en formación como en suficiencia, un análisis y una intervención multidisciplinarios, una adecuada supervisión (interna y externa) en el ámbito de la ICIF y una supervisión y apoyo adecuados por parte del ICAA. Además, es imprescindible que se lleve a cabo una revisión periódica y pormenorizada de la capacitación de la familia o persona acogedora.

5.3.1. Personal especializado

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios sociales y legales relativos a la

protección y el bienestar de los niños, que hace una referencia especial al acogimiento familiar y la adopción nacional e internacional, dispone que las personas responsables del acogimiento familiar o adopción deben contar con una formación profesional y que una institución o entidad competente debe ser la responsable de la supervisión para asegurar el bienestar del niño.

El Comentario general núm. 7 (2005) del Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños señala que trabajar con niños pequeños debería ser valorado y reconocido debidamente, y que es esencial que los profesionales dispongan de formación actualizada, comprensión teórica y práctica de los derechos y el desarrollo del niño para que adopten las medidas oportunas centradas en éste.

La formación especializada es necesaria para todos los profesionales que trabajan con niños, y lo es más aún en las intervenciones en el ámbito de la protección, en que el seguimiento del acogimiento familiar no es una excepción.

Además de contar con formación en las titulaciones que solicitan las ICIF (Psicología, Pedagogía, Trabajo Social, Educación Social), se requiere disponer de información sobre las necesidades y el desarrollo del niño, sobre las relaciones familiares y sobre los niños y adolescentes que han sido víctimas de maltrato y abuso.

Si un profesional no está al corriente de la situación de crianza de los niños en alto riesgo social, de las dificultades de los padres para ejercer el parentesco, ni de la intervención con las familias desde los servicios sociales y desde los EAIA para superar las causas del desamparo, es muy difícil que entienda los signos de bienestar o malestar de un niño.

De la misma manera, es preciso conocer el sistema de servicios sociales y de protección de la infancia y la adolescencia, sobre las medidas de acogida residencial y sobre la vida cotidiana de los niños y adolescentes en el sistema de protección.

Igualmente, los profesionales deben disponer de formación e información sobre los

derechos de los niños y adolescentes, sobre la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, sobre las instituciones de defensa de derechos de las personas y sobre los procedimientos de queja. También es conveniente que tengan experiencia en el trabajo con familias y niños en dificultad social.

5.3.2. Personal suficiente

Los profesionales que realizan el seguimiento de un acogimiento deben disponer de tiempo para: a) planificar la intervención de seguimiento; b) escoger en cada caso la metodología más adecuada a la situación del niño y de la familia; c) preparar minuciosamente las entrevistas y visitas; d) analizar la información recogida y observada y hacer la correspondiente valoración y, finalmente, e) redefinir y resituar la próxima actuación.

Además de esta intervención directa, estos profesionales deben disponer de tiempo para coordinarse eficazmente con los profesionales y servicios que trabajan con el niño y con la familia, mediante reuniones que permitan el intercambio de información y, sobre todo, de reflexión conjunta. Lo que a veces se denomina “*coordinación telefónica*” con la escuela, el centro de salud u otros servicios no son más que gestiones telefónicas, que pueden ser de utilidad en determinados momentos, pero que nunca pueden sustituir a las reuniones presenciales y el trabajo en red.

La coordinación comporta colaboración y también tiene una función de conocimiento del acogimiento, de la situación de los niños acogidos y de las obligaciones de los guardadores. Por contra, las gestiones telefónicas son demandas de información necesariamente esquemáticas que no aportan un mayor conocimiento de la situación del niño ni hacen posible la reflexión conjunta sobre su situación.

Es preciso hacer referencia a la necesidad planteada por los propios profesionales de dotar las ICIF de más personal para poder realizar un seguimiento más minucioso y de calidad de los acogimientos.

En este sentido, se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de recursos humanos para

poder ofrecer un seguimiento de mayor calidad, puesto que el número de solicitudes de estudio ha crecido de forma importante, así como el número de acogimientos constituidos de los que se lleva a cabo el seguimiento, mientras que el equipo de profesionales se mantiene igual.

5.3.3. Multidisciplinariedad en el análisis y en la intervención

La complejidad de las situaciones de acogimiento y los diferentes intereses y necesidades que confluyen en ellas requieren que el análisis y la intervención sean realizados por equipos multidisciplinarios. La normativa establece el número mínimo de profesionales expertos con que deben contar las ICIF y en qué disciplinas. Pero, además, es preciso que estos profesionales trabajen conjuntamente para poder tratar la situación también de manera interdisciplinar.

La intervención directa con la familia y el niño no debería estar a cargo de un único profesional, porque la tarea del seguimiento de los diferentes actores sobrepasa la capacidad de una sola persona. La proximidad y la relación continuada comportan peligros de dependencia, alianzas o confrontación que pueden obstaculizar la detección de tratos degradantes o sobreprotectores y también de maltratos y abusos.

Parece que una buena práctica, que ya aplican algunas ICIF, es que el seguimiento del acogimiento esté a cargo de dos profesionales. Otra buena práctica que se está llevando a cabo en determinados países es que uno de los dos profesionales referentes esté asignado al niño. Su tarea se centra en asegurar que las necesidades del niño están cubiertas adecuadamente, que recibe un trato afectivo correcto, que es respetado, que goza de privacidad y que sus orígenes y su familia son valorados y respetados.

Esta práctica también evitaría los riesgos que comportan alianzas, justificación de disfunciones y complicidades inadecuadas entre los acogedores y el profesional responsable del seguimiento.

5.3.4. Supervisión técnica

La supervisión de la propia ICIF debe garantizar el cumplimiento de las funciones que le han sido delegadas. Debe poder asegurar que los profesionales que la componen tienen la perspectiva del interés primordial del niño y la ponen en práctica, establecen una relación de confianza con el niño o el adolescente, lo escuchan, se esfuerzan por alcanzar los objetivos marcados en los PEI, trabajan con rigor, realizan una formación continuada, etc.

La ICIF debería comprometerse en la supervisión de las intervenciones, en la formación continuada de los profesionales y en la supervisión y vigilancia de las intervenciones con los niños.

La complejidad del seguimiento de los acogimientos y la especialización requerida para cumplir esta tarea hacen aconsejable que exista una supervisión externa de los equipos y de los profesionales que intervienen directamente con los niños. Esta supervisión constituye un factor de prevención ante posibles disfunciones en la intervención en el acogimiento familiar.

En Cataluña, los equipos técnicos de siete de las doce ICIF existentes disponen de este tipo de supervisión, pero no es un requisito exigido por la Administración y queda, por lo tanto, a decisión de los responsables de la ICIF.

5.3.5. Supervisión y apoyo por parte del ICAA

El ICAA debe adoptar los mecanismos necesarios para supervisar el cumplimiento de las funciones que ha delegado a las ICIF. Con este objetivo, ha de establecer los criterios para que se cumplan adecuadamente cada una de las funciones: promoción, captación, validación, acoplamiento, seguimiento y finalización del acogimiento.

No obstante, es necesario disponer de guías que incluyan criterios comunes y que definan de manera clara y detallada los requisitos mínimos para ejercer la tarea encomendada. A falta de estas guías y criterios, la tarea de supervisión por parte del ICAA resulta más inconcreta y puede quedar a criterio de cada profesional responsable de la entidad.

En cuanto a la tarea de apoyo y escucha del ICAA hacia las ICIF, falta mayor coordinación para trabajar los casos conjuntamente.

Asimismo, se constatan algunas carencias, especialmente en lo relativo a actuaciones para resolver problemas comunes de los niños acogidos en los ámbitos de educación, salud y tiempo libre. Estas cuestiones ocupan una parte importante del tiempo de los profesionales que podría estar destinado a la atención y el seguimiento individualizados.

En definitiva, se debería avanzar en el trabajo transversal conjunto entre los equipos implicados en el sistema de protección para hacer posible una actuación coordinada en interés de los niños.

Finalmente, es necesario asegurar que los módulos que perciben las ICIF sean suficientes para cubrir todas las tareas que tienen asignadas.

5.3.6. Revisión de la capacitación de la familia o persona acogedora

Un seguimiento adecuado del acogimiento aporta información muy valiosa para revisar el mantenimiento de las capacidades y/o habilidades de la persona o familia acogedora.

De las experiencias de otros países, especialmente aquéllos que son pioneros en el acogimiento familiar, se desprende que la validación inicial de las familias o personas solicitantes de un acogimiento debe ser revisada y revalidada periódicamente. En Irlanda, por ejemplo, los acogedores se revalidan anualmente.

La evolución de las personas y las familias, las dificultades o los problemas en diferentes ámbitos (salud, trabajo, familia extensa, etc.) aportan cambios importantes en la capacidad de las personas para el acogimiento familiar de un niño o un adolescente. Algunas veces estos cambios son positivos pero otras pueden reducir de forma importante las aptitudes y habilidades que se han tenido en otros momentos.

También condicionan la capacidad para acoger adecuadamente un niño o un adolescente las experiencias de acogida

anteriores, la finalización de estos acogimientos, los cambios relacionales que han producido en el núcleo familiar o las reacciones de otros familiares, tanto si conviven en domicilio como si no.

Éste es el motivo que justifica una revisión periódica de la validación inicial de la familia o de las personas acogedoras como un factor de garantía para los niños acogidos.

6. CONCLUSIONES

El niño y el adolescente deben ser el centro de la actuación protectora y del recurso de acogida familiar y todas las administraciones y servicios que intervienen en el acogimiento deben partir del principio del interés superior del niño. Para cumplir este objetivo es preciso escucharlo en el sentido más amplio del término y tomarse seriamente sus manifestaciones. A su vez, es necesario que los niños estén informados de sus derechos, que tengan un referente estable y que los profesionales se entrevisten con ellos regularmente.

El acogimiento en familia ajena es el recurso más apropiado para la crianza de los niños cuando no pueden crecer con la propia puesto que ofrece un marco que hace posible su máximo desarrollo, y su carácter preferente o prioritario está reconocido en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y en la normativa estatal y catalana aplicables.

A pesar de ello, este recurso está aún poco desarrollado y muchas veces no se puede dar cobertura a los niños que tienen una propuesta en este sentido por la insuficiencia de familias acogedoras.

A modo de ejemplo, a pesar de que el número de niños en acogimiento en familia ajena ha crecido en los últimos años, el año 2013 sólo el 13,6% de los niños tutelados gozaban de esta medida de protección, mientras que la proporción de niños tutelados residentes en centro, que también ha crecido en los últimos años, representa el 38,3%. Es decir, por cada niño acogido en familia ajena, 2,8 lo están en un centro residencial.

Esta circunstancia se debe en buena parte a la falta de una apuesta decidida por implantar este recurso. El número de familias acogedoras (621 en toda Cataluña) es aún poco significativo en relación con el conjunto de niños tutelados (7.104) y es insuficiente para atender a todos los niños para lo que los

EAlA proponen esta medida. En concreto, 287 niños están pendientes de acogida familiar simple.

Desde el punto de vista de la inversión, es importante destacar que el Departamento de Bienestar Social y Familia destina poco menos del 12% del presupuesto a la atención de los niños protegidos por la DGAIA en las diferentes modalidades de acogida familiar y que por cada euro destinado al acogimiento en familia ajena se destinan 15,5 a los CRAE, por ejemplo. Estos niveles de inversión, si bien se explican por el diferencial de coste de la atención residencial y del acogimiento familiar, no contribuyen a potenciar de manera decidida esta medida de protección.

Uno de los obstáculos para el desarrollo de la medida del acogimiento es que el acogimiento familiar en Cataluña tiene fundamentalmente una naturaleza voluntaria, ya que el acogimiento profesional no ha sido desarrollado. En el año 2013 (hasta septiembre), sólo se habían producido 16 altas en este tipo de recurso profesionalizado, poco más del 10% del total de altas en acogimiento familiar,

Hay que advertir que estos déficits en el desarrollo del acogimiento familiar, además de ir en contra de un sistema de protección que hace una apuesta explícita por la protección en el ámbito familiar, también perjudican la eficiencia económica del sistema. La inversión anual en familia ajena es de 5.774,7 euros por niño, mientras que la inversión por niño en un CRAE es de 47.630,6 euros.

En cuanto a las carencias estructurales detectadas por el Síndic con relación a la figura del acogimiento familiar, aparte de las mencionadas sobre la insuficiencia de familias acogedoras y la falta de implantación del acogimiento familiar profesional, destacan también la falta de un despliegue normativo garantista del acogimiento familiar y los efectos negativos que puede provocar la

división de competencias y funciones administrativas en el desarrollo de este recurso.

En lo tocante a las garantías normativas, ni la Ley 14/2010 ni la normativa reglamentaria anterior desarrollan de manera suficiente el establecimiento de funciones específicas de la Administración dentro de la medida de acogida, más allá de la referencia genérica a la ayuda y el asesoramiento necesarios. También existe una falta de regulación y desarrollo de los derechos de los niños y adolescentes acogidos.

En lo referente a la distribución de funciones y competencias en materia de acogida, los organismos y entidades competentes en la provisión del recurso del acogimiento familiar son la DGAIA, como tutora de los niños, el ICAA, responsable de fomentar el derecho de los niños y adolescentes a tener una familia y, por lo tanto, de promover las medidas de acogida familiar en familia ajena y gestionar los acogimientos, y las instituciones colaboradoras de integración familiar, que tienen delegada la función de aplicar la medida de acogida familiar. Es preciso remarcar que esta compartimentación de las instancias implicadas no debe impedir una focalización de toda la intervención administrativa en el niño y en su bienestar.

Por otra parte, falta un mayor liderazgo del ICAA en la promoción de una cultura del acogimiento familiar, en su diseño y planificación, en la sistematización de factores de éxito y de fracaso, en la definición de los perfiles de familia o persona acogedora

más adecuados para dar respuesta a las necesidades del niño y el adolescente acogido, en la regulación y reglamentación de todo el proceso, en la evaluación continuada y el análisis de los resultados y de la actual situación del acogimiento y en la puesta en marcha de iniciativas y propuestas para la investigación. Para llevar a cabo algunas de estas tareas, el ICAA ha de contar con la participación activa de la DGAIA, tutora del niño y del adolescente, que debería actuar para que se cumplan las condiciones del objetivo de la medida del acogimiento familiar.

En cuanto al seguimiento, se detectan algunas carencias tanto en la consideración del niño como centro de la actuación administrativa -y en lo que ello implica en el acompañamiento y la escucha del niño- como en el apoyo y el seguimiento de las familias acogedoras, a partir de las funciones desplegadas por las instancias administrativas competentes. En este sentido, en el informe se analizan, a partir de experiencias comparadas, algunas de las condiciones que deberían estar presentes en un seguimiento adecuado del acogimiento, al cual tiene derecho cualquier niño o adolescente acogido. Estas condiciones implican una adecuación del personal, tanto en formación como en suficiencia, la multidisciplinariedad en el análisis y en la intervención, una adecuada supervisión (interna y externa) en el ámbito de la ICIF y una adecuada supervisión y apoyo por parte del ICAA. Además, es imprescindible una revisión periódica y pormenorizada de la capacitación de la familia o persona acogedora.

7. RECOMENDACIONES

Las propuestas que se exponen a continuación pretenden situar al niño en el centro de la actuación protectora y garantizar plenamente su bienestar bajo la consideración principal de su interés primordial.

1. Desarrollar una política que potencie el acogimiento en familia, a través de medidas de difusión y de campañas informativas y de sensibilización social, para proporcionar este recurso al niño cuando ésta sea la propuesta y garantizar la profesionalización de la medida y que las familias acogedoras cuenten con el apoyo técnico y terapéutico necesarios.

2. Regular específicamente los derechos de los niños tutelados por la Administración que recoge la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, entre los cuales se encuentran el derecho a una atención individualizada, a tener asignado un recurso adecuado a sus necesidades, a contar con una persona de referencia a lo largo de todo el proceso de intervención y a formular quejas con garantías.

3. Elaborar una guía o carta de derechos de los niños y de los adolescentes acogidos en la que consten sus derechos y la persona o personas de referencia a quienes pueden acudir.

Los derechos del niño deberían incluir el derecho a conocer los derechos reconocidos, a tener vías de queja, a disponer de una supervisión próxima, a que se respeten sus orígenes y su familia y a mantener el contacto con ésta, entre otros.

Esta guía o carta debería ir acompañada de un programa de formación dirigido a los niños y adolescentes en acogimiento sobre los derechos que tienen reconocidos, y durante el seguimiento que hace la ICIF se debería comprobar revisar que los niños y adolescentes lo conocen.

4. Regular la formalización del acogimiento a través de un documento en el que consten,

entre otros, los derechos y deberes de cada una de las partes, el contenido del seguimiento que realizará la entidad pública y el compromiso de colaboración de la familia acogedora en dicho seguimiento.

5. Reglamentar de forma detallada la revisión de las medidas, el apoyo y la supervisión de los equipos, los diversos recursos de protección y sus características y condiciones de funcionamiento, especialmente en los casos de los centros de protección y del acogimiento familiar.

Con respecto al acogimiento familiar, reglamentar las funciones del tutor y del guardador y los derechos y los deberes de los niños y de los acogedores.

6. Establecer criterios de seguimiento de los acogimientos, que deberían incluir: protocolos de actuación para cada uno de los servicios y profesionales, fijación de las plantillas adecuadas y suficientes de las ICIF para asumir el encargo del ICAA, circuitos de coordinación, con identificación de la institución responsable, definiciones claras y concretas de las competencias y responsabilidades de todos los agentes que intervienen en el recurso de acogida familiar (DGAIA, EFI, EAIA, ICAA, ICIF), de manera que la actuación de todos los profesionales vaya en línea con la posición del Departamento.

En estos criterios se debería hacer constar la definición de maltrato infantil e incluir la negligencia, para evitar que esta forma de maltrato tenga un tratamiento diferenciado. Es preciso tener en cuenta también que la negligencia, aparte de su importancia intrínseca, puede esconder, en ocasiones, otros tipos de maltrato.

7. Establecer criterios de validación de las ICIF que incluyan la garantía de que los derechos del niño y del adolescente son respetados, que forman parte de la actuación de la entidad en cualquiera de las tareas que tiene asignadas y

que el interés de los niños es prioritario a cualquier otro.

8. Elaborar instrucciones para las ICIF encargadas del seguimiento de los acogimientos que incluyan los derechos de los niños y de los adolescentes acogidos, los deberes de los acogedores, el ejercicio de la competencia delegada y la responsabilidad de la entidad hacia los niños acogidos y las funciones de los profesionales encargados de llevar a cabo el seguimiento.

Las instrucciones sobre los procedimientos que se deben aplicar sirven de dirección y guía a los profesionales en el apoyo y el asesoramiento a las entidades, especialmente en cuanto a la valoración del riesgo, la negligencia y el maltrato. También sirven de guía para el cumplimiento de los objetivos marcados en el proyecto educativo individual (PEI), en los registros de las reuniones de coordinación general y de coordinación de casos, en todas las fases del acogimiento, y también en el seguimiento del acogimiento mediante la supervisión del niño acogido.

Las instrucciones deberían incluir:

- Las funciones del referente y correferente del caso: quién es el referente de la familia y quién es el referente del niño.
- La frecuencia de las entrevistas, las visitas y los contactos de los profesionales referentes con el niño o el adolescente acogido (en algunos países es una vez al mes).
- El primer contacto con el niño al iniciarse el acogimiento para asegurar que está bien atendido y que la familia acogedora sabe dar cobertura a sus necesidades (en algunos países está establecido que durante los primeros cinco días laborables se debe mantener una entrevista con el niño).
- La frecuencia de las visitas al domicilio, con el objetivo de asegurar que la familia acogedora puede mantener las expectativas de cuidado y atención del niño como en el primer momento (en algunos países se establece que estas visitas deben realizarse cada tres meses).
- Las revisiones en el ámbito de la salud al inicio del acogimiento (en algunos países están fijadas en los primeros treinta días del acogimiento y después, anualmente).

9. Elaborar criterios e instrucciones para que el ICAA lleve a cabo las funciones de seguimiento, supervisión e inspección de las entidades en las que ha delegado la gestión de los acogimientos familiares y a las que ha encomendado la guarda de los niños tutelados por la DGAIA.

Éste debería ser un instrumento para garantizar una supervisión e inspección rigurosa de los recursos y de las intervenciones en acogimiento familiar.

Los citados criterios e instrucciones deberían incluir la frecuencia de las reuniones con las ICIF, el contenido de éstas y el registro de las actas de las mismas, entre otros.

10. Elaborar instrucciones de obligado cumplimiento con respecto a la especialización, formación y supervisión de los profesionales de las ICIF, que deberían incluir:

- la formación especializada mínima en atención y en protección de la infancia en alto riesgo psicosocial;
- los conocimientos mínimos sobre el sistema de servicios sociales y de protección de la infancia y la adolescencia;
- la experiencia en el trabajo con familias y niños en dificultad social;
- la información sobre los derechos humanos y sobre los derechos de los niños y de los adolescentes;
- el compromiso de la entidad en la formación continuada y especializada de sus profesionales.

11. Garantizar la suficiencia de recursos humanos, la formación especializada de los profesionales, la participación y la escucha activa del niño o del adolescente, la reflexión conjunta y la coordinación con todos los profesionales y servicios en los procesos de revisión y supervisión de las medidas de protección de los niños tutelados por la Administración pública para asegurar el cumplimiento del derecho de los niños a la revisión periódica de su situación.

12. Establecer un procedimiento de queja para los niños y los adolescentes en acogimiento familiar.

Es preciso señalar una vez más la importancia de este procedimiento que, junto con la relación y el contacto necesarios del profesional con el niño acogido, da respuesta al derecho a ser escuchado.

El objetivo principal del procedimiento de queja es detectar posibles maltratos, incumplimientos o desatenciones en el acogimiento, pero tiene también una función secundaria y derivada de la primera: aportar información sobre cuestiones que la Administración debe mejorar o corregir.

13. Establecer mecanismos para asegurar que cada niño o adolescente acogido cuenta con un proyecto educativo individualizado (PEI) en el cual ha participado, que es renovado de manera rigurosa y periódica y que es la herramienta principal para llevar a cabo el seguimiento de los niños acogidos.

El cumplimiento del PEI debe ser la base de la valoración en el seguimiento del acogimiento, conjuntamente con el niño y la familia acogedora. En la revisión de la consecución de los objetivos específicos de cada PEI es preciso contar con la colaboración de los servicios

educativos y de salud que trabajan con el niño. El PEI debería incluir las necesidades físicas y emocionales del niño, los vínculos y las relaciones familiares y sociales y su proceso de aprendizaje.

Los informes de seguimiento del acogimiento deberían registrar todos los avances y los déficits en cada área, la valoración del propio niño o adolescente y la de la familia acogedora.

14. Designar un profesional referente que realice únicamente el seguimiento de la atención al niño y un profesional referente que supervise a la familia en el ejercicio de sus funciones y le facilite apoyo.

15. Activar el plan de profesionalización de familias acogedoras, en cumplimiento de la obligación de la Administración de asignar a los niños y a los adolescentes tutelados el recurso alternativo a la familia.

El desarrollo del acogimiento familiar profesional es fundamental para asegurar que los niños con propuesta de acogida familiar puedan disponer de una familia acogedora que responda a sus necesidades.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

