

2. La respuesta de los servicios sociales a la situación de la infancia y adolescencia más vulnerable

Xavier Pelegrí Viaña

Profesor de Servicios Sociales

Universitat de Lleida

1. La legislación catalana sobre protección de la infancia y adolescencia

Según el artículo 39 de la Constitución Española, la infancia debe gozar de una especial protección en la política social¹ de acuerdo con lo previsto en los acuerdos internacionales². En el texto constitucional se establece un modelo de protección a la infancia que la doctrina califica como *sistema mixto* ya que la familia es la primera responsable de la asistencia y de la guarda de los hijos derivada de la patria potestad, pero los poderes públicos deben colaborar con ella para favorecer y hacer posible el cumplimiento de estas responsabilidades parentales³.

La Constitución no contempla específicamente la materia de protección de la infancia como título competencial sino que ésta ha de entenderse subsumida en diferentes títulos, muy especialmente en el de “asistencia social” que pudo ser arrogado como competencia exclusiva a las comunidades autónomas (art. 148.1.20º). Tampoco hay que olvidar la vinculación del tema que nos ocupa con la legislación civil que queda como competencia del Estado (art. 149.1.8º) excepto en aquellas comunidades que dispongan de fueros o códigos civiles propios, como es el caso de Catalunya⁴.

¹ Hay otros artículos de la CE que inciden igualmente como fundamento del deber de protección pero no nos extendemos en ellos. Véase VILLA RUBIO, “Protección de menores desamparados, Estado social de derecho y Derecho administrativo: apuntes acerca de la evolución de las garantías”, en *Protección de menores, acogimiento y adopción*, Espiau Espiau y Vaquer Aloy (eds.), Madrid, 1999, p. 61 ss.

² Muy especialmente, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989

³ Véase DE PALMA DEL TERZO, *Administraciones Públicas y Protección de la infancia*. Madrid, 2006, p. 38.

⁴ Véase PADIAL ALBÁS, “La protección de los niños y adolescentes desamparados y en riesgo de exclusión social”, en *Estudios jurídicos sobre la protección de la infancia y de la adolescencia*, Padial Albás y Toldrà Roca (coords), Valencia, 2007, p. 74.

Así pues, en virtud del Estatuto de Autonomía de 1979, Catalunya asume la competencia exclusiva (art.9) tanto en “asistencia social” como en “instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria”. Las instituciones de protección referidas eran los abolidos Tribunales Tutelares de Menores⁵ y la Obra de Protección de Menores⁶ a los que se atribuía la actividad tutelar de Derecho público.

1.1. Evolución histórica desde la perspectiva de los servicios sociales e interpretación de las principales transformaciones

La primera ley en materia de asistencia social promulgada en Catalunya es la *Ley 11/1985, de 13 de junio, de protección de menores*, anterior incluso a la ley básica del sector: la *Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales*. Este hecho, aunque en parte circunstancial, no deja de ser significativo de la importancia que la materia de infancia tenía ya en el incipiente sistema de servicios sociales. Hay que precisar, no obstante, que en dicha ley, e incluido en el concepto de “protección de menores”, se contemplaban tres contenidos muy diferentes, a saber: a) El tratamiento de la delincuencia infantil y juvenil; b) La prevención de la delincuencia infantil y juvenil; y c) La tutela de menores por defecto o por inadecuado ejercicio de la patria potestad o del derecho de guarda y educación. Como puede apreciarse, solo el tercer supuesto tiene que ver *stricto sensu* con lo que actualmente se entiende como protección de menores.

El Título VI, que desarrolla esta parte de protección específica, incluye una estructura asistencial que, en gran parte, se ha mantenido hasta hoy: un primer momento, con finalidad diagnóstica, para el que se establecen los centros de acogida, y un momento de atención continuada a realizar mediante los centros, las familias de acogida o los delegados de asistencia al menor (DAM) que, con el tiempo se han ido limitando al ámbito de la justicia juvenil. De los centros y del acogimiento se tratará apartados posteriores de este mismo capítulo.

Entre los servicios introducidos por el nuevo modelo de protección de menores que se implantó en Catalunya están los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA), creados mediante el decreto 338/1986, de regulación de la atención a la infancia y adolescencia en alto riesgo social. En aquellos momentos se pensó en estos equipos con el fin de coordinar y hacer de nexo de unión entre la Ley de protección de menores, la Ley de servicios sociales y los municipios a los que la Ley estatal 7/1985, de Bases de Régimen Local atribuye competencia en *prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social*. También estos equipos serán analizados posteriormente.

La Ley 21/1987, por la que si modifican determinados artículos del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil en materia de adopciones, constituye el verdadero revulsivo del cambio de modelo, puesto que, más allá de lo que su título pudiera indicar, regula

⁵ Ley de Tribunales Tutelares de Menores, aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948.

⁶ Ley de Protección de Menores, aprobada por Decreto de 2 de julio de 1948.

también el acogimiento familiar y produce *de facto* una *desjudicialización* del sistema de protección de menores⁷. En efecto, al otorgar la competencia en la tutela de los menores desamparados a la entidad pública a la que cada comunidad autónoma disponga, permite a la Generalitat profundizar en lo que ya se apuntaba en su Estatuto de autonomía.

La Generalitat, mediante el decreto 343/1987, confiere la tutela automática (también llamada administrativa) en casos de desamparo al Departamento de Justicia⁸ y la guarda temporal, cuando no haya acuerdo judicial y solicitada por los responsables legales del menor, al Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS)⁹. Esta diferenciación que posteriormente se diluyó, se parece bastante a lo que, como veremos, ha restablecido la legislación actual al diferenciar las situaciones de riesgo social de las de desamparo.

Sin embargo, la Ley 37/1991, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, cae en la incoherencia de permitir que, en una situación de desamparo, en que la administración autonómica ha de asumir las funciones tutelares, pueda al mismo tiempo aplicar la medida de “atención en la propia familia del menor” (art. 5.1), es decir, conceder la guarda de hecho a quienes suspende la tutela. Las modificaciones que se dieron posteriormente no alcanzaron a resolver este dilema que, por otra parte, permitía aliviar a la administración de la presión sobre las otras medidas protectoras (la acogida en centros o las diferentes modalidades de acogimiento familiar) que contaban con recursos escasos¹⁰.

El periodo histórico entorno a esta ley vino también marcado por el auge de la figura del acogimiento familiar y de las adopciones; o mejor dicho, lo que se produjo a nuestro entender es que por primera vez se desniveló sobremanera la balanza de la parentalidad. Se dio, por una parte, la disminución de niños abandonados debido a la mayor permisividad social respecto a la maternidad extraconyugal y, por otra parte, el aumento de la demanda de adopciones de menores por el mayor nivel de vida de las familias. Esto saturó las listas de adopciones nacionales que, al no poderse satisfacer a corto ni a medio plazo, decantaron parte de las peticiones hacia el acogimiento familiar y también hicieron crecer progresivamente la demanda de adopciones internacionales.

⁷ Véase SEGURA CASTELL, “La llei 21/87 de reforma del Codi Civil i la Llei d’Enjudiciament civil en matèria d’adopcions”, *Revista de Treball Social R.T.S.*, 110, juny de 1988, pàgs 29-38. También para comparar el antes y después de esta ley véase MAYORAL SIMÓ, *El sistema de protecció a la infància i l’adolescència en la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l’adolescència (LDOIA)*, 2011, p. 13. [disponible a http://www20.gencat.cat/portal/site/bsf/?newLang=ca_ES].

⁸ Concretamente a la Dirección General de Protección y Tutela de Menores (Orden de 14 de marzo de 1988, por la que se regula la tutela de menores desamparados).

⁹ Posteriormente ambas competencias quedarán unificadas en la Dirección General de Atención a la Infancia (DGAI) del Departamento de Bienestar Social, mediante el decreto 332/1988, de 21 de noviembre y ampliadas por el decreto 380/1988, de 1 de diciembre.

¹⁰ Aunque la Ley 8/1995 lleve por título “de atención y protección de los niños y los adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991” más que una ley dirigida a la protección de menores ha ser considerada como una ley que recopila y garantiza derechos que asisten a todos los menores de edad. No obstante el legislador aprovecha dicha ley para incluir el régimen sancionador que se omitió en la Ley 37/1991.

Esto explica la costosa redacción del Reglamento de la Ley 37/1991 y que, una vez promulgado¹¹ se tuvieran que suspender dos títulos —precisamente los concernientes al acogimiento familiar y a la adopción internacional— para darles una nueva redacción¹² más acorde con las demandas familiares y la presión ejercida para cambiar los requisitos de los adoptantes¹³. Posteriormente se modificó de nuevo dicho reglamento para crear el Comité Técnico de Evaluación de Declaraciones de Desamparo para informar de forma preceptiva, pero no vinculante, las declaraciones que supongan separación del menor del núcleo familiar¹⁴.

Una nueva modificación de la Ley 37/1991 se produjo once años después y estuvo en gran parte condicionada por la aparición de lo que vino a llamarse los “menores extranjeros, indocumentados y no acompañados” (MEINA), aunque también daba respuesta a un número creciente de adolescentes con graves problemas de conducta y que no encajaban bien en ningún modelo de los centros existentes. La Ley 8/2002, aborda la regulación de la atención especial a los adolescentes con conductas de alto riesgo social para los que crea centros de baja exigencia y otros con medidas estructurales de contención que serán comentados posteriormente.

La acción normativa llevada a cabo por el legislador catalán ha dado lugar a una superposición normativa, con derogaciones parciales o coexistencias no siempre coherentes, que complican la comprensión de la materia¹⁵. Ahora, todas estas leyes han sido derogadas por la nueva legislación de infancia que pasamos a desarrollar brevemente. No así los reglamentos que, hasta que se promulgue el de la nueva ley, seguirán vigentes en todo aquello que no contradiga a esta.

1.2. Los cambios en el sistema de protección de la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia (LDOIA)

El nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya¹⁶ recoge con más extensión y claridad que el anteriormente comentado las responsabilidades públicas en la materia de protección de menores. Así, en el capítulo V del título primero sobre los Principios rectores se establece que los poderes públicos han de garantizar la protección de los menores “especialmente contra toda forma de explotación, de abandono, de maltrato o crueldad y de la pobreza y sus efectos” (art. 40.3). También aquí, como ya había

¹¹ Se hizo mediante el Decreto 2/1997, de 7 de enero, por el cual se aprueba el Reglamento de protección de menores desamparados y de la adopción.

¹² Esto dio lugar poco tiempo después a un nuevo decreto, el Decreto 127/1997, de 27 de mayo, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2/1997.

¹³ Véase VILLA RUBIO, “Quanta, quanta, quanta llei! (i quines poques garanties per als infants en risc!)”. *R.T.S.*, 179, diciembre de 2006, pàgs 9-32.

¹⁴ Decreto 62/2001, de 20 de febrero.

¹⁵ Véase VILAGRASA ALCAIDE y RAVETLLAT BALLESTÉ, “La infància en situació de risc. Cap a una nova llei d’infància”. *R.T.S.*, 179, diciembre de 2006, pàgs 85-99.

¹⁶ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

hecho la Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, se proclama la prioridad del interés superior del menor.

Por otra parte, el artículo 166 que recoge las competencias en servicios sociales, establece en el apartado 3 que corresponde a la Generalitat de forma exclusiva la materia de protección de menores que incluye “la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal”.

En base a este fundamento jurídico, la Generalitat ha reunido y reformado la práctica totalidad de la legislación existente sobre infancia en la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia (LDOIA)¹⁷. Sin ánimo de exhaustividad, puesto que esta ley será también tratada en otros capítulos, debemos, al menos, destacar los aspectos más significativos que configuran el nuevo sistema de protección en el que situaremos la respuesta actual de los servicios sociales.

En primer lugar, hay que subrayar que no se trata de una ley reservada solamente a regular la protección de los menores vulnerables sino que ofrece una visión holística que incluye —como ya hizo en su momento la anteriormente comentada Ley 8/1995— los *derechos y libertades* que incumben a todos los menores en los diferentes ámbitos de la vida (civil y político, familiar, de salud, educación, etc.). No obstante, dado el objeto de este texto, aquí nos ceñiremos exclusivamente al título V que trata de los regímenes de protección.

El segundo aspecto a resaltar es la diferencia primordial que establece la ley en la protección de menores (y que incumbe también a la prevención) entre las situaciones de riesgo y las situaciones de desamparo. Esta es, a nuestro entender, la novedad más relevante puesto que, a partir de ella, cambian otros aspectos, desde las competencias administrativas hasta las medidas a aplicar.

La LDOIA entiende que un menor está en *situación de riesgo* cuando se ve perjudicado o se encuentra limitado a nivel personal pero no es necesaria la separación de su núcleo familiar. Mientras que en una *situación de desamparo*, al menor le faltan elementos básicos para su desarrollo personal y es necesario aplicar alguna medida que conlleve la separación de su núcleo familiar. No nos parece muy adecuado que la valoración de ambas situaciones se base en un criterio que debería ser consecuencial como es la separación o no de la familia pero la ley parece adoptarlo de forma taxativa. Jurídicamente, una resolución de desamparo comporta que la administración asuma de inmediato la función tutelar y se suspenda la potestad de los padres y madres, extremos que no se darán si la situación solo es de riesgo.

Como consecuencia de estos dos regímenes de protección se produce una división de competencias administrativas: las administraciones locales asumen, por medio de los servicios sociales básicos, la detección e intervención de las situaciones de riesgo, mientras que la administración de la Generalitat, a través de los servicios especializados de

¹⁷ DOGC nº 5641 de 2 de juny.

atención a la infancia y adolescencia, se hace cargo de las situaciones de desamparo. No obstante este reparto, la ley establece igualmente el deber de comunicación y colaboración mutua (art. 100) y establece la existencia de un expediente único, en el sistema de información, tanto para las situaciones de riesgo como para las de desamparo (art. 101).

La LDOIA ejemplifica algunas situaciones de riesgo (art. 102) pero también parece establecer una categoría de *alto riesgo* que queda por desarrollar (art. 103). Así, si el riesgo se considerara grave y no se pudiera disminuir mediante la intervención de los servicios sociales básicos, estos han de elevar un informe a los servicios sociales especializados en infancia quienes completarán el estudio y elaborarán un compromiso socioeducativo que implique a los progenitores o tutores en la superación del riesgo detectado. De no conseguir la colaboración familiar, los servicios especializados elevaran al departamento la propuesta de incoar el procedimiento de desamparo.

Igualmente, entre el riesgo y el desamparo la ley contempla una situación intermedia llamada *guarda protectora* que responde a la imposibilidad temporal de los progenitores o titulares de la tutela para cumplir las funciones de guarda, por circunstancias graves y ajenas a su voluntad. Ésta se activa mediante la correspondiente solicitud a la Generalitat para que, por resolución, asuma la guarda. A pesar de que la LDOIA no se prodiga en desarrollar este estadio intermedio, da a entender que en él no se apreciaría desamparo —y, por lo tanto no cabría la asunción administrativa de la tutela— aunque las medidas que se aplicarían sí que serían las que corresponden a los casos de desamparo.

Las medidas que corresponde aplicar a cada situación son muy diferentes. Por una parte, en las situaciones de riesgo, predominan las acciones dirigidas a intervenir en las familias de los menores a fin de producir cambios efectivos que los capaciten para atenderlos correctamente. Esto no excluye que haya otros servicios y medidas dirigidos a complementar los déficits de los propios menores. Por otra parte, entre las medidas a disposición de las situaciones de desamparo se observan pocos cambios respecto a las que se venían aplicando y que, básicamente, consisten en varias modalidades de acogimiento familiar y en otras varias modalidades de centros de acogimiento residencial. Se incluyen también medidas de acompañamiento a la vida adulta y de apoyo posterior a la emancipación. Estos servicios sociales se desarrollaran seguidamente.

No podemos terminar este epígrafe sin referirnos a dos aspectos que la LDOIA trata separada y anteriormente al de la protección, seguramente con la intención de darles un relieve especial. En el título III se aborda la *prevención* general respecto a las situaciones perjudiciales para el normal desarrollo de los niños y adolescentes, como: las diferentes formas de maltrato, la prostitución y otras formas de utilización sexual, la integración en sectas, el consumo de drogas, la utilización para trabajos peligrosos, etc. La ablación o la mutilación genital femenina entran también y específicamente tratadas entre las prácticas de riesgo que deben ser objeto de prevención.

La identificación, mediante indicadores, de situaciones de riesgo social en grupos —culturales o territoriales— dará lugar a programas preventivos, así como de promoción y sensibilización, que llevarán a cabo las administraciones locales en coordinación con la propia Generalitat. La competencia, no obstante, se confiere a las primeras que, por el principio de proximidad, están en mejor situación para identificar las situaciones

que pueden acabar en desprotección infantil, pero sin el auxilio autonómico poco más podrán hacer en este campo.

En el título IV se aborda la protección pública relativa al *maltrato* a niños y adolescentes. En este caso se tiende a una actuación más pautada mediante protocolos en la que se tenga en cuenta, además de los servicios sociales, los ámbitos sanitario y educativo, así como la administración de justicia y las fuerzas de seguridad. Por ello, la competencia en esta materia corresponde especialmente a la administración de la Generalitat a la que se le encomienda, entre otras cosas, la gestión de un registro unificado de maltratos, la detección precoz de los servicios sanitarios en coordinación con los sociales, la atención telefónica y telemática, y otros servicios sociales especializados o la prioridad en el acceso a los servicios normalizados.

2. El sistema catalán de servicios sociales para la protección de la infancia y la adolescencia

Como se ha dicho anteriormente, en nuestro ordenamiento administrativo, la protección de la infancia y adolescencia se integra como una parte (también llamada subsistema) de los servicios sociales. Siendo estos de competencia autonómica, puede haber variaciones de una comunidad a otra aunque se dan, entre ellas, notables coincidencias en cuanto a los servicios que se ofrecen y a la organización que se adopta.

Para desarrollar esta parte seguiremos la matriz de ordenación que nos parece más lógica, la que diferencia entre situaciones de riesgo y situaciones de desamparo. Como hemos visto, las primeras se deben resolver en el ámbito local; aquí incluimos también las actividades que, aunque no se limiten a los menores en situación de riesgo, tienen también un carácter preventivo general. La protección frente al desamparo y el maltrato, en cambio, es responsabilidad de la Generalitat aunque la prestación de los servicios pueda estar en manos de un variado conjunto de entidades públicas o privadas.

La mayoría de los servicios sociales que pasamos a exponer y analizar forman parte de la Cartera de servicios sociales 2010-2011¹⁸ que ha sido prorrogada para el 2012¹⁹. Los menos, son proyectos experimentales aun no incluidos en la cartera o ejemplos de acciones que se llevan a cabo en algún municipio pero que podrían tener acomodo perfectamente en ella en un futuro, sea con los mismos nombres o no y como servicios de infancia y adolescencia o bien dirigidos a las familias pero con una clara repercusión en la infancia.

¹⁸ Aprobada por Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials. (*DOGC nº 5738 de 20 d'octubre*).

¹⁹ Disposición adicional octava de la LLEI 1/2012, del 22 de febrero, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2012.

2.1. Servicios y programas dirigidos a los menores en situación de riesgo social²⁰

2.1.1. Servicios sociales básicos

Los servicios sociales que corresponden a las administraciones locales son los llamados *servicios sociales básicos* (anteriormente de atención primaria i, en algunas comunidades, servicios comunitarios). Normalmente entre estos no se establece ninguna diferenciación aunque hay algunos servicios que tienen un perfil más polivalente mientras otros se dirigen específicamente a un solo colectivo. Como veremos seguidamente, la infancia es uno de los colectivos con los que más se trabaja desde los servicios básicos, sea directamente o de forma indirecta (preventivamente) cuando se actúa sobre la familia.

El *Servicio básico de atención social* es la puerta de entrada y la columna vertebral de todo el sistema. Está formado por un equipo multiprofesional que atiende todas las necesidades sociales de un territorio determinado²¹, sean éstas individuales, familiares, de un grupo o del conjunto de la comunidad. Los problemas relativos a menores en situación de riesgo han de ser detectados, evaluados y abordados desde estos equipos dado que su proximidad a la comunidad les permite tener un profundo conocimiento de las necesidades y problemas de la gente tanto a nivel macro como micro.

Una vez valorada la situación, la función del servicio consiste en aplicar algunas medidas de las que especifica la LDOIA y derivar hacia otros servicios cuando sea necesario para que se apliquen otras. Desde el servicio básico se orienta y asesora a la familia con programas socioeducativos o formativos²², se ofrecen o procuran recursos materiales si es necesario (comida, ropa, libros, etc.) o recursos económicos de urgencia o bonificaciones (becas de comedor).

En el trabajo con la infancia requiere una especial mención la figura del educador social, integrada en los equipos interdisciplinares del servicio básico. Lo que empezó siendo una metodología de trabajo de dichos técnicos ha dado lugar a un *programa de educadores en medio abierto*, como recurso preventivo que atiende individualmente y a grupos de menores y jóvenes en situación de riesgo social en sus espacios de encuentro y relación habituales. El objetivo es establecer una relación con un tipo de población que muchas veces es reacia a acceder a los servicios sociales y, una vez establecido el vínculo, poder ofrecer otros recursos o simplemente realizar un seguimiento de orientación y apoyo cuando se necesite.

²⁰ Puede consultarse servicios de este y otros sistemas en LÁZARO APARICIO, “La xarxa de recursos públics per a la infància i l’adolescència”, en *Quaderns d’Acció Social i Ciutadania*, 2, 2008, pàgs 27-32.

²¹ Según la Ley Municipal y de Régimen Local, los municipios solo tienen obligación de prestar servicios sociales a partir de 20.000 habitantes. Cuando se trata de municipios más pequeños, en Catalunya, son las comarcas las que prestan subsidiariamente estos servicios, mientras que en otras comunidades van a cargo de la Diputación Provincial.

²² Algunas experiencias se denominan “Escuela de padres”.

Uno de los colectivos donde, en las últimas décadas, se ha materializado este apoyo es el de los menores extranjeros indocumentados no acompañados (MEINA) y las llamadas bandas de jóvenes latinoamericanos. Pero en su inicio ya se dirigían a los problemas de absentismo escolar, el consumo de drogas (inhalación de pegamento, hachís) o los pequeños hurtos o faltas contra la convivencia (grafiteros).

Cuando los hijos son pequeños, tienen algún hándicap o sus progenitores requieren ciertas pautas y supervisión de sus funciones parentales, es muy apropiado el *Servicio de atención domiciliaria*. Este permite disponer, durante unas horas semanales, de personal especializado que se desplaza al mismo hogar y da el correspondiente apoyo o, solo si es necesario, suple a los padres en alguna de las tareas que estos no puedan hacer. Un ejemplo ilustrativo de esto último lo constituye la dificultad para acompañar a los niños pequeños a la escuela cuando los padres no pueden por estar trabajando. Un programa de este tipo (en algunas ciudades se le llama “programa despertador”) permite que auxiliares vayan al domicilio, levanten, asean y preparen a los menores para acompañarlos, a su hora, hasta la puerta del colegio.

Más comúnmente existen en casi todas las poblaciones competentes los *programas de control o seguimiento del absentismo escolar*²³. El deber que incumbe a los menores de 16 años de estar escolarizados se complementa con la obligación de asistir al centro donde estén matriculados durante el horario lectivo. Bien sea por voluntad de los menores o por causas ajenas (como la constricción de los progenitores hacia actividades de perfil laboral) conlleva que cierto número de alumnos (que en algunos centros puede llegar a ser bastante elevado) falten con regularidad. En estos casos, los servicios sociales mediante los educadores sociales (o de calle) y con la cooperación de los centros y de la guardia urbana, llevan a cabo procesos de seguimiento y de intervención con las familias de los menores absentistas.

Un servicio específico para la infancia y la adolescencia son los *Centros Abiertos*. Se trata de establecimientos que acogen, fuera del horario escolar, a los menores a partir de los tres años que tienen un entorno socio-familiar con déficits importantes que les comporta una situación de riesgo para su desarrollo personal y social. En ellos se estimula y potencia la estructura y desarrollo de su personalidad, la adquisición de los aprendizajes básicos para compensar sus deficiencias socioeducativas y la socialización con sus iguales tanto en los momentos de esparcimiento como en las tareas de refuerzo escolar.

Como los otros servicios básicos, los Centros Abiertos están garantizados y son gratuitos para aquellos que los precisan previo diagnóstico del Servicio básico, más aun si se trata de situaciones de riesgo. Normalmente funcionan entre la salida de la escuela y las ocho de la tarde; a veces se proporcionan servicios complementarios como merienda (en algunos hasta pueden comer) y duchas para compensar los déficits sociofamiliares. En cualquier caso, también realizan una importante función de prevención y contención de los desajustes familiares, dada su proximidad y aceptación por parte de los padres o tutores.

²³ Se considera un absentismo esporádico (media no superior a un día/semana) y un absentismo regular cuando la media se eleva a dos o más días por semana.

Para aquellos menores adolescentes que han dejado o están en proceso de abandonar la escolarización, pueden existir modalidades diferenciadas de servicios de intervención socioeducativa no residencial, sea denominándolos centros abiertos o aulas taller o de cualquier otra forma. En estos casos, las actividades se acomodan a la personalidad adolescente y hacia la inserción laboral, conjugando programas de complementación del nivel formativo con acciones de mayor implicación en las problemáticas que les afectan. Todo ello con metodologías menos dirigidas y con más implicación de los jóvenes.

2.1.2. Otros servicios de carácter local

Existe una serie de recursos que no son nombrados específicamente en la Cartera de servicios sociales pero que pueden incluirse en el epígrafe de “servicios de apoyo a los servicios sociales básicos”. El contenido de estos servicios se habrá de justificar en cada caso por parte de la entidad titular, especificando el objeto, las funciones, la población destinataria, la forma de prestación, etc., y posteriormente han de ser validados por el departamento de la Generalitat competente en servicios sociales. Por consiguiente, podemos considerar que aquellos servicios y programas que han creado por su cuenta las corporaciones locales, quedarían incluidos en el “cajón de sastre” que viene a ser este apartado de la Cartera.

Un servicio paradigmático de este tipo es el que lleva por nombre *Servicio Materno Infantil* (Ayuntamiento de Lleida). Está dirigido a menores de 3 años y a sus familias con la finalidad de facilitarles unas pautas sanitarias, educativas y afectivas que optimicen el crecimiento y las relaciones familiares. Se ofrece atención individualizada a los menores pero sobretodo formación a sus familias cuando precisan cambiar o mejorar las pautas de cuidado para así superar las situaciones de riesgo de estos menores. Se incluye el servicio de comedor ya que, en torno a la preparación y administración de alimentos, se puede trabajar muchos hábitos a la par de garantizar una dieta mínimamente equilibrada.

Se accede por derivación de los servicios básicos que correspondan por zona y, una vez conseguida la plaza, se pacta la asistencia dentro del horario establecido. La atención es muy individualizada con los niños, atendiendo a su edad y grado de desarrollo, y está orientada a su estimulación global, desde lo físico a lo emocional y a lo cognitivo. A las familias se les facilita igualmente formación sanitaria y socioeducativa para mejorar el desarrollo de sus hijos y fortalecer sus relaciones afectivas y comunicativas.

También se han creado, como plan piloto en algunas poblaciones, servicios que tienen por objetivo conciliar el tiempo personal y familiar ofreciendo a las familias un servicio de guarda puntual para sus hijos desde los 4 meses a los 3 años fuera del horario escolar, en un espacio lúdico y de calidad. Al servicio se le conoce con el nombre de “*Minuts Menuts*”²⁴, y se despliega en colaboración con las administraciones locales (ayuntamientos y consejos comarcales). Se puede ubicar en espacios muy diversos como

²⁴ La traducción literal sería “minutos pequeños” pero el significado —más allá de la simpática cacofonía— hace referencia tanto a la pequeña infancia como a su utilización en cortos periodos de tiempo.

centros cívicos, guarderías, polideportivos, etc. El tiempo máximo de permanencia de un niño en el servicio es de 3 horas continuadas y de 2 días por semana; el precio a abonar es de 1 € por hora de estancia. Si lo traemos a colación en este apartado es porque, a partir de este servicio, se puede asesorar a las familias en el cuidado de los niños pequeños y, consecuentemente, tienen una función preventiva.

Los llamados “*Casals infantils*” que existen en muchas ciudades, son otros espacios y centros donde se desarrollan actividades de ocio y formativas, a menudo aprovechando los equipamientos y recursos de la ciudad: escuelas, centros cívicos, etc. Funcionan en horario no escolar y durante las vacaciones. Algunos realizan, además, un seguimiento especial de las necesidades de los menores en situación de riesgo social, actividades de apoyo pedagógico, servicio de comedor, etc.

Las *ludotecas* son también equipamientos que utilizan el juego como medio para educar, fomentar la creatividad, la relación con los otros, etc. en el tiempo libre de los niños y niñas. Pueden contar con actividades organizadas como talleres, espacios para trabajar la psicomotricidad, etc., que pueden tener un sentido preventivo de posteriores situaciones de vulnerabilidad.

Un recurso recientemente impulsado por la Dirección general de atención a la infancia y la adolescencia (DGAIA) con algunos entres locales, son las “*Cases d’infants*”. Con estos establecimientos se inicia una transformación del concepto de atención a la infancia en riesgo puesto que se evoluciona hacia una concepción de atender a las familias vulnerables y a sus hijos desde su propio entorno. Este servicio piloto y aun en fase experimental, se dirige a los menores desde los 4 a los 18 años en situación de riesgo o desamparo y a sus familias con un pronóstico de recuperación mediano-alto. Es un servicio de tipo residencial, de estancia temporal y ubicado en el entorno próximo donde vive la familia, para trabajar las capacidades de ésta y de sus hijos y así posibilitar su retorno o emancipación.

2.1.3. Otros servicios de la Cartera con carácter preventivo para la infancia

Finalmente, hay otros servicios que aunque estén enclavados teóricamente en otras áreas de atención, tienen mucho que ver con evitar que las familias produzcan situaciones de riesgo hacia sus hijos o les sitúen en condiciones de gran vulnerabilidad. Son considerados servicios especializados y, por lo tanto, son responsabilidad de los entes supramunicipales o de la propia Generalitat, pero por su proximidad, se precisa cierta complicidad de las administraciones municipales a la hora de crearlos.

Nos referimos al *Servicio de atención a las familias* que tiene por objetivo ofrecer a las familias con hijos a cargo recursos de asesoramiento, orientación y atención que les permita llevar a cabo sus funciones de crianza y educación con la máxima calidad. Para ello se les proporciona apoyo individual y grupal a sus necesidades de crecimiento y educación con el fin de mejorar su bienestar, aumentar su capacidad de relación positiva y, si se da el caso, evitar rupturas o paliar los efectos de las separaciones y divorcios en los hijos.

Aunque este servicio está pendiente de desarrollo, la cartera de servicios sociales señala que, sin incorporar terapias individuales ni grupales, si que ha de crear espacios de

consulta a disposición de las familias a fin de plantear, resolver, derivar u ofrecer recursos a cuestiones diversas de comunicación y relación que afecten al ámbito familiar. Esto también les permite contar entre sus funciones con las de intercambiar experiencias en los procesos de crianza, detectar situaciones de riesgo y derivar a los recursos idóneos para resolver las problemáticas detectadas.

El “*Servei tècnic de punt de trobada*”²⁵ es otro recurso que puede prevenir situaciones de riesgo a los menores que viven separados de sus progenitores o de alguno de ellos. Consiste en facilitar el encuentro del menor con el/los progenitor/es no custodio/s o la familia extensa del mismo en un lugar neutral i en presencia de personal técnico que garantiza el cumplimiento del régimen de visitas y, al mismo tiempo, la protección del menor. Puede darse en los casos de separación o divorcio o cuando es la administración quien ejerce la tutela administrativa, siempre con objeto de garantizar el derecho mutuo de relación padres-hijos pero evitando que ésta se convierta en conflictiva.

Como corolario podemos ver que se realizan determinados programas y se prestan servicios con una clara finalidad de prevención secundaria. Pero como subraya Ferrandis resulta muy complejo definir los factores del menor o de su familia que puedan ser indicadores inequívocos del riesgo de terminar en una futura desprotección, más aun si se quiere evitar la estigmatización y producir “falsos positivos”²⁶. Igualmente, cuando nos referimos a situaciones de riesgo de la infancia no solamente nos hemos de centrar en la familia, sino hemos de abrirnos a un contexto más amplio que reúna todas las circunstancias sociales que resultan perniciosas para su correcto desarrollo, como el *bullying* escolar, la inducción al consumo, determinados contenidos de la red, etc.²⁷.

2.2. Servicios y programas dirigidos a los menores en situación de desamparo

Según la LDOIA, la situación de desamparo supone que, para la protección efectiva del menor, se tenga que separar a éste de su familia. Las situaciones que llevan a dicho extremo (y que se relatan en otro capítulo) pueden o bien considerarse como formas de maltrato y desatención por parte de quienes han de velar por su desarrollo, o bien situaciones de contexto perniciosas para el correcto desarrollo del menor. Para darse una resolución administrativa del desamparo es menester realizar una valoración de la situación; posteriormente se podrán aplicar las medidas más convenientes y que, básicamente, serán del ámbito institucional o del familiar. Seguidamente presentamos ordenados en estas tres categorías los servicios sociales de que dispone el sistema.

²⁵ La traducción al castellano sería Servicio técnico de punto de encuentro.

²⁶ Véase FERRANDIS TORRES, “El sistema de protección a la infancia en riesgo social” en *Educación y protección de menores en riesgo*, Vélaz de Medrano (coord.), Barcelona, 2009, p. 91.

²⁷ Véase BALCELLS BAILÓN, DEL ARCO BRAVO y MIÑAMBRES ABAD, *La infancia en situación de riesgo social y sus familias. Guía para el educador familiar*. Lleida, 2009, p. 29.

2.2.1. Servicios de detección, valoración y derivación

En el itinerario que va desde una situación de riesgo o un riesgo grave (art. 103) ambos aun tratables sin separar el menor de su familia, a una situación en la que ya se esté produciendo un episodio de maltrato, el sistema de protección a la infancia ha ido creando los servicios y equipos necesarios para, primero, realizar una detección lo más precoz posible; segundo, estudiar y diagnosticar si se aprecia efectivamente un desamparo; y tercero, atender inmediatamente o derivar al menor a los servicios de acogimiento de urgencia.

Para facilitar un canal de comunicación rápido, constante y hasta anónimo se estableció primero el *Servicio del Teléfono de la infancia* (Infancia Respon) que funciona gratuitamente las 24 horas del día y los 365 días del año con el objeto de dar atención permanente a las situaciones de riesgo o desamparo que sean comunicadas, bien por los menores afectados o por cualquier otra persona. Desde la misma línea telefónica se da información, orientación y se asesora en las situaciones menos graves o no urgentes, pero si se sospecha que se trata de problemáticas mayores se activa inmediatamente la *Unidad de detección y prevención del maltrato infantil* (UDEPMI) que de manera unificada para toda Catalunya realiza la atención inmediata tendente a dilucidar si se da no una situación manifiesta de maltrato. Cuando es necesario, se establece la correspondiente coordinación con otras unidades, desde los centros sanitarios o educativos hasta los *Mossos d'escuadra* o la fiscalía de menores.

Otro recurso concurrente con el que acabamos de ver es el *Servicio de equipos de valoración de maltratos infantiles* (EVAMI). Se trata de un servicio especializado del propio departamento competente en servicios sociales de la Generalitat, consistente en la existencia de un equipo interprofesional en cada demarcación territorial, con objeto de analizar y valorar los casos de posibles maltratos detectados desde el ámbito sanitario. Como en el anterior servicio, están operativos de forma permanente pero con una especial dedicación en los fines de semana para suplir otros servicios de la red de protección.

Aunque este servicio viene explicitado en la Cartera de servicios sociales vigente, la LDOIA no lo cita y solo hace referencia a los “equipos técnicos” que se determinen por reglamento. Atendiendo pues a la información disponible se entiende que, en función de la valoración que hagan dichos equipos (formados por profesionales de la psicología y del trabajo social) se determinará bien la retención hospitalaria del menor o bien su ingreso en un centro de acogimiento mientras se diagnostica la situación y las medidas pertinentes. Parece pues que su misión es validar las sospechas de maltrato que sean notificadas desde los hospitales, centros de atención primaria u otros servicios sanitarios así como notificar a los padres las medidas urgentes que se vayan a tomar.

En esta coyuntura de detectar posibles maltratos se encuentra el *Fichero unificado de maltratos infantiles* (también conocido como RUMI²⁸) consistente en una base de datos que gestiona la DGAIA donde se centraliza toda la información y las notificaciones pro-

²⁸ Ver el funcionamiento de este Registro en la web de la Generalitat.

cedentes de diferentes ámbitos referidas a un mismo menor. El objetivo es que, frente a una sospecha de maltrato, el personal autorizado pueda consultar el registro y conocer así la existencia de antecedentes, si los hay, aunque hubieran sido notificados desde otro ámbito (educativo, sanitario, social, etc.) y las actuaciones realizadas anteriormente sobre el mismo núcleo familiar. La información la suministran principalmente los profesionales de dichos ámbitos mediante formularios y otras notificaciones proceden de los órganos administrativos y las resoluciones judiciales.

Pero, sin duda, el recurso normalizado y más extendido sobre el que recae la detección, la valoración y la propuesta de resolución de las situaciones de desamparo es el denominado *Servicio especializado de atención a la infancia y la adolescencia* (SEAIA)²⁹. De hecho, se puede decir que este servicio realiza una función de bisagra entre las situaciones de riesgo y las de desamparo, entre los servicios sociales básicos y los centros o servicios especializados, entre los entes locales y el departamento correspondiente de la administración autonómica. Esto es así puesto que la LDOIA, dentro de las situaciones de riesgo, contempla la posibilidad de un “riesgo grave” (o un alto riesgo) en el que los servicios básicos no consigan disminuir o controlar la situación; en estos casos, la ley prescribe que se debe elevar un informe a los servicios sociales especializados en infancia y adolescencia los cuales asumirán la intervención subsiguiente (véase art. 103). Igualmente, siempre que no haya consentimiento de los responsables del menor en la apreciación de desamparo, estos servicios son los responsables de evacuar un informe —que tiene carácter preceptivo— para que el departamento de la Generalitat competente en materia de menores emita la resolución motivada de desamparo³⁰.

Este servicio lo forman unos 48 equipos que se distribuyen el territorio de Catalunya con objeto de abordar las medidas de protección de los menores cuando estas requieren una especialización técnica. Por esto, además de dar apoyo a los servicios sociales básicos, hacen las valoraciones diagnósticas en las situaciones que les son derivadas por aquellos, elaboran y controlan los planes de mejora de los menores y sus familias, establecen las propuestas de medidas de protección y, en definitiva, aplican el tratamiento, el seguimiento y la evaluación de las situaciones tipificadas administrativamente de desamparo. Para ello cuentan con un número variable de profesionales con la formación de psicología, pedagogía, trabajo social i educación social.

Finalmente, existen unas unidades en los servicios territoriales de la DGAIA formadas por los llamados *equipos funcionales de infancia* (EFI) que tienen la responsabilidad de gestionar los expedientes de los menores, las propuestas y medidas que de ellos se deriven y coordinarse con los servicios de infancia del territorio. Por lo tanto, aunque como tales equipos no aparezcan en la Cartera de servicios sociales, podemos considerar que de ellos depende el *Servicio de tutela para niños y adolescentes en situación de desamparo*, que

²⁹ Más conocidos con su denominación anterior, EAIA (Equipo de atención a la infancia y adolescencia).

³⁰ Este servicio ha sido replanteado mediante el *Document de bases del Servei dels Equips d'Atenció a la Infància i Adolescència* (2010) que, con la promulgación de la LDOIA deberá revisarse en los puntos que se contradigan. Véase MAYORAL SIMÓN, cit., p. 32.

sí figura en la Cartera. Como se explicará en otros capítulos, la resolución de declaración de desamparo comporta la asunción inmediata de las funciones tutelares por parte de la Administración competente (la Generalitat), lo cual implica la suspensión de la potestad de los padres y las madres o la tutela ordinaria.

2.2.2. Servicios de acogimiento residencial

La LDOIA contempla que, en determinadas circunstancias, se puede tomar unas medidas cautelares y prestar una atención inmediata al menor (art. 110). Así, cuando existe una situación de peligro para éste, o concurra cualquier otra circunstancia que exija una intervención urgente y haga necesario separarlo de su familia, el organismo competente, mediante resolución motivada, ha de declarar preventivamente el desamparo y aplicar las medidas necesarias para su atención inmediata. En esta circunstancia, los dispositivos con que cuenta el sistema son dos: las familias acogedoras de urgencia y los centros de acogida.

Como su nombre indica el *Servicio de centro de acogimiento* es un recurso residencial de estancia transitoria (no habría de sobrepasar los seis meses) que tiene por objeto realizar la primera atención, la observación y el diagnóstico de la situación de desprotección del menor por su familia, con el fin de elaborar la correspondiente propuesta de medida, cuando no sea posible o conveniente realizar este proceso conviviendo el menor con la propia familia. Durante el tiempo que el menor permanezca en el centro, el director de éste ejercerá la guarda y educación por delegación de la Generalitat que, automáticamente, habrá asumido la tutela administrativa.

Las dos funciones primordiales que se atribuyen a estos centros obligan a disponer de dos equipos de profesionales. Por una parte, un equipo técnico formado por trabajadores sociales, psicólogos, pedagogos y médicos que tienen la misión de realizar las exploraciones y valoraciones especializadas que les conduzcan a poder establecer un diagnóstico y la consiguiente propuesta de medidas a adoptar con el menor y su familia. Por otra parte, ha de haber un equipo educativo formado por educadores sociales que regule y acompañe a los menores en su vida cotidiana y les provea de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.

En el procedimiento ordinario, el estudio socio-familiar del menor lo realiza el SEAIA mientras aquel convive con su familia y, una vez ha sido declarada la situación de desamparo, la administración autonómica, a propuesta del SEAIA, dicta la medida de protección que se considera más idónea y factible aplicar. La LDOIA en su artículo 120 relaciona una serie de medidas que, como se ha dicho *supra* se pueden resumir en dos grandes clases. Veamos aquí las que se basan en establecimientos residenciales.

El modelo primigenio y más extendido de centros para menores, desde que se fueron cerrando las macro-instituciones asilares y benéficas, ha dado lugar al *Servicio de centro residencial de acción educativa* (CRAE). Se trata de un modelo que, a diferencia del anterior, se basa en tres características: es abierto y permeable a su entorno, es mixto y admite la coeducación, se organiza de forma parecida a una familia. Se define como abierto en dos sentidos; primero porqué, a diferencia de los centros de reforma, éste no dispone

de medidas de seguridad que impidan al menor salir libremente al exterior y requiere una cierta aquiescencia de éste a ser atendido. Pero también porqué, a diferencia de las llamadas “instituciones totales”³¹, éstas solo procuran la atención y educación que comporta la guarda y no incluyen los otros ámbitos de la vida del menor (la escuela, el ocio, la religión, etc.) con lo cual éstos han de salir al exterior y, a la inversa, pueden invitar a sus congéneres a lo que constituye su hogar. En este modelo también se ha superado la desfasada separación por sexos y se valora que, de acuerdo con la edad, convivan y se relacionen menores de ambos géneros. En definitiva, se procura organizar el centro de la forma más parecida a una familia y así, según las posibilidades estructurales, se forman unidades más pequeñas, conviven menores de diferentes edades, ocupan habitaciones más reducidas, comparten las tareas cotidianas del hogar en función de su edad y posibilidades, etc.

A diferencia de los centros de acogida, los CRAE son establecimientos de larga estancia o permanentes que constituyen la residencia habitual del menor. Cuentan básicamente con profesionales de la educación social al frente de los cuales hay un director. La ratio variará dependiendo de la edad de los menores y su grado de conflictividad pero, en cualquier caso, tienen las funciones de cubrir sus necesidades, proporcionarles una educación integral, coordinarse con los profesionales de los servicios que utilizan (centro de salud, escuela, ocio...) y realizar un seguimiento de su desarrollo, adaptación y relación con su familia biológica si ha sido autorizada y realmente se produce.

Recientemente, el cambio comportamental en un grupo cada vez mayor de menores, ha propiciado la creación de un nuevo modelo de centro al que se ha denominado *Centro residencial de educación intensiva* (CREI). Se trata de servicios residenciales que disponen de medidas estructurales de protección para la guarda y educación de adolescentes y jóvenes entre doce y dieciocho años tutelados por la Generalitat de Catalunya que presentan alteraciones de la conducta que requieren unos sistemas de educación intensiva.

El objetivo es dar una respuesta educativa y asistencial a los jóvenes que requieren una especialización técnica alternativa en su atención. Entre sus funciones está también el promover medidas de inserción social, laboral y familiar. Dada su gran especialidad solo existen tres centros (con 78 plazas en total) para toda la comunidad autónoma. Estos servicios pueden contar también con unidades específicas para los menores que presenten un rechazo notorio y manifiesto a las medidas residenciales de protección. Por ello han sido el lugar donde han ido a parar algunos MEINA³² después de fugarse de los CRAE.

Siguiendo la evolución cronológica que señala la LDOIA³³, cuando llega el final de la adolescencia para los menores tutelados, que llevan años acogidos en centros residen-

³¹ Concepto acuñado por Erving Goffman en su libro *Internados*.

³² Para familiarizarse someramente con la problemática de los MEINA véase MAYORAL SIMÓN, cit., p. 20.

³³ La LDOIA entiende por infante la persona menor de 12 años y por adolescente la comprendida entre 12 y la mayoría de edad (18 años). Aunque no lo dice, por exclusión, deberíamos suponer que la juventud empezaría con la mayoría de edad.

ciales, seguramente sin posibilidades ya de retornar con su familia biológica, se hace necesario abrir una nueva etapa que les prepare para la emancipación. Así surge el *Servicio de pisos asistidos para jóvenes de 16 a 18 años*. Este recurso se suele acompañar con otras medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal consistentes en ofrecer acompañamiento en la inserción sociolaboral y una preparación progresiva para la independencia personal, de acuerdo con las necesidades formativas y de integración social y laboral de cada adolescente.

Para acceder al servicio, se requiere que la entidad pública que ejerce la tutela considere necesario iniciar un proceso de desinternamiento progresivo así como que el menor dé su consentimiento. En cada vivienda se alojan una media de cuatro menores (variando según la capacidad existente) y cuentan con un equipo educativo que asegura la presencia de un educador social de manera permanente en los momentos en que los menores no están en sus centros educativos o laborales. Como es lógico, la participación de los menores y la autogestión de los asuntos comunes es mayor que en los CRAE y ha de ir aumentando hasta la plena independencia.

Pero en esta sociedad actual hay muchas circunstancias que conllevan la imposibilidad de una emancipación completa de los jóvenes cuando llegan a la mayoría de edad legal. No sería lógico que el sistema de protección, de un día para otro, se desentendiera de los jóvenes que han sido tutelados durante años y cumplidos los 18 años no disponen ni de familia ni de posibilidades materiales de establecerse autónomamente. El *Servicio de pisos asistidos para jóvenes mayores de 18 años* pretende dar respuesta a estas situaciones aun habiendo terminado su obligación tutelar. Pueden acceder jóvenes procedentes de los pisos de emancipación o directamente de los centros residenciales y permiten la estancia hasta los 21 años. En general el servicio sigue la misma tónica que el anterior, exceptuando que en este se estipula un único educador por piso y que, respecto a los servicios vistos hasta ahora, éste no está garantizado sino que su existencia depende de la disponibilidad presupuestaria.

Igual sucede con el *Servicio de residencia o pisos para jóvenes vinculados a programas de inserción laboral*. Va destinado tanto a menores tutelados a partir de la edad laboral (de 16 a 18 años) como a los extutelados mayores de edad (hasta los 20 años). Se tipifica como un establecimiento residencial pero que, al mismo tiempo, dispone de recursos especializados para la formación prelaboral de los adolescentes y jóvenes, y para su inserción en el mercado de trabajo. En cada piso se atienden una media de ocho jóvenes un director y un educador social permanentemente. La información existente sobre este recurso es escasa adolece de algunas incoherencias.

Sucede algo parecido con el *Servicio de acompañamiento especializado a jóvenes tutelados y extutelados* (SAEJ), que tiene varios elementos comunes y otros complementarios con el anterior. También abarca adolescentes des de los 16 años a jóvenes de 20 para procurarles una integración sociolaboral y fomentarles la autonomía y emancipación. Pero, en este caso, se basa más en la intervención de un equipo interprofesional (educador social, insertor laboral, integrador social y abogado) con un perfil más centrado en el mundo del trabajo responde a las necesidades de atención especializada con recursos diferentes o alternativos a la institucionalización en centros. Es el caso, especialmente, de

jóvenes inmigrantes que buscan ocupación o que ya trabajan y que mantienen relación con su familia de origen o los jóvenes autóctonos para los cuales se valora contraproducente el ingreso en un centro residencial.

Los dos últimos servicios que traemos a colación en este apartado son el *Servicio de centro socioeducativo diurno* y el *Servicio de centro socioeducativo nocturno*. El primero se dirige a adolescentes en situación/riesgo de desamparo y en él se organizan actividades dirigidas de habilidades sociales y de carácter formativo prelaboral para conseguir una integración social plena y una mejor preparación para la vida adulta. Mientras que el segundo presta alojamiento nocturno durante un limitado periodo de tiempo a menores extranjeros (MEINA) presuntamente desamparados mientras se estudia la propuesta que se ajuste mejor a sus necesidades. El centro diurno se puede complementar, en el caso de separación de la familia, con otro servicio de atención residencial, mientras que para los menores que acuden al centro nocturno éste, sin duda, representa un recurso de baja exigencia alternativo a los CRAE o CREI.

Tanto los menores o jóvenes que acceden al servicio de pisos asistidos o al de residencia o piso vinculado a la inserción laboral o al servicio de centro socioeducativo diurno (e incluso los que solo reciben la prestación económica que trataremos en otro epígrafe), forman parte del programa de asesoramiento socioeducativo a jóvenes tutelados y extutelados (ASJTET) a través del cual, los profesionales, mediante entrevistas personales, les proporcionan apoyo en la toma de decisiones a la hora de escoger entre diversas opciones de futuro, como la emancipación y la independencia, el retorno al domicilio original o la posibilidad de vivir con su pareja, entre otras.

2.2.3. Servicios de integración familiar

Bajo el nombre genérico de “integración familiar” se encuentran buena parte de las medidas que la LDOIA propone para resolver las situaciones de desamparo, las que se basan en el acogimiento en una familia. La Cartera de servicios sociales no crea un servicio para cada modalidad de acogimiento sino que los hace depender de uno solo que contempla todas las actividades derivadas de la valoración y formación de la familia o persona que solicita acoger o, incluso, adoptar, hasta la consiguiente integración en ésta de un menor. Aquí nos ceñiremos al servicio en si, puesto que estamos desgranando los dispositivos del sistema de servicios sociales en referencia a la protección de los menores. En otro capítulo se profundizará en las distintas modalidades de acogimiento familiar existentes y sus características.

El *Servicio de integración familiar*, tiene por objetivo dar respuesta a las necesidades de los niños y adolescentes tutelados por la Generalitat que requieren una atención alternativa a su familia de origen y que, mediante el concurso de personas o familias altruistas, la pueden conseguir evitando así un acogimiento residencial. El objeto primordial de atención, por lo tanto, son los menores, el acogimiento es la técnica y las personas o familias que se prestan a cuidar de un menor vienen a ser, junto a los técnicos, coproductores del servicio porque, sin su colaboración, no podría llevarse a cabo. Así pues, aunque la Cartera lo define como un servicio garantizado, en realidad está muy condi-

cionado a la disponibilidad de acogedores idóneos para recibir a los niños y adolescentes susceptibles de vivir en este régimen.

Este servicio puede ser realizado por el organismo público competente de la Generalitat (ICAA)³⁴, por las entidades locales o por entidades colaboradoras públicas o privadas sin ánimo de lucro y debidamente acreditadas, llamadas “Instituciones colaboradoras de integración familiar” (ICIF). En cualquier caso, este servicio especializado, lleva a cabo las funciones de realizar el estudio, la valoración y la preparación de las familias que hayan solicitado un acogimiento familiar o una adopción; la búsqueda de familias acogedoras o adoptivas para el menor propuesto; el acoplamiento de éste en la familia y el correspondiente seguimiento posterior; la formación de las familias acogedoras; y la promoción del acogimiento y de la adopción.

Recientemente, el sistema de protección a la infancia y la adolescencia ha promovido la creación de un nuevo servicio de integración familiar que, por su naturaleza, se hace constar como tal en la Cartera; es el *Servicio de unidad convivencial de acción educativa* (UCAE). Se trata de un servicio de integración familiar especializado que realizan personas cualificadas y seleccionadas por razón de la titulación, formación y/o experiencia relacionadas con la infancia y la adolescencia que poseen. Dichas personas, y los núcleos familiares a los que pertenecen, responden a la necesidad de encontrar perfiles de familias con capacidades suficientes para acoger a niños y adolescentes con necesidades educativas o de cuidados especiales.

El objetivo, pues, es dar respuesta a dichas situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica en la atención alternativa a la familia de origen. Cada UCAE tiene, al menos, un profesional acogedor con formación académica (trabajo social, educación social, psicología, etc.) y experiencia en ámbitos relacionados con la infancia y adolescencia. Este servicio se diferencia de otros acogimientos familiares en que no es altruista sino profesionalizado, es decir, las personas que acogen a los menores actúan como profesionales además de aportar la dedicación y la implicación propias de la relación familiar, por lo cual cobran el correspondiente estipendio según el número de menores a su cargo³⁵. Cada UCAE puede acoger entre 2 y 4 niños y/o adolescentes, y para cada 25 menores se cuenta con un educador social de apoyo. Se puede decir que este servicio está aun en fase de implantación.

El auge que experimentaron en los años 90 y primeros del presente siglo las adopciones en otros países dio lugar a poner en funcionamiento un *Servicio de soporte a la adopción internacional* que se incluye en la Cartera de servicios sociales. Este servicio consiste en gestionar y mediar en el proceso que lleva a la adopción de un menor en otro país. Como el servicio de integración familiar, también éste puede ser realizado por el

³⁴ Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción. A pesar que la LDOIA modificó su nombre por el de Instituto Catalán de la Adopción (disposición final tercera), el Gobierno que salió de las posteriores elecciones autonómicas ha recuperado su nombre original.

³⁵ Véase CASELLAS SERRA, *L'acolliment familiar professionalitzat d'infants i adolescents en unitats convivencials d'acció educativa*. Barcelona, 2010.

organismo público competente de la Generalitat, por las entidades locales o por entidades colaboradoras públicas o privadas sin ánimo de lucro y debidamente acreditadas, llamadas en este caso “Entidades colaboradoras de adopción internacional” (ECAI). El ICAA tiene aquí un papel más relevante, aun si cabe, puesto que dicta las instrucciones para la relación con los países de origen de los menores.

Las ECAI intervienen cuando las familias ya han obtenido, previo estudio de una ICIF, la idoneidad para ser adoptantes. Una familia que opta por una adopción internacional ha de acudir a la ECAI que trabaje en el país en el que elige adoptar para seguir con los trámites y recibir formación sobre la cultura del menor. Pero también las ECAI realizan funciones de acompañamiento en el país donde se formaliza la adopción, sirven de puente con las instituciones y autoridades, facilitan la tramitación de documentos y dan apoyo a lo largo de un proceso que acostumbra a ser largo y lleno de incertidumbre. La normativa les obliga, pues, a mantener una presencia en el país o países en que se hayan especializado y a ser acreditadas tanto por la administración catalana como por la de los países en que trabajen.

Finalmente, el *Servicio de atención postadoptiva*, ofrece un espacio de consulta, asesoramiento, orientación e intervención individual y familiar para tratar las dificultades puntuales que tienen que ver con la integración de los menores en el seno de su familia adoptiva. Se ofrece a las familias con hijos adoptados tanto en nuestro estado como a nivel internacional para afrontar las crisis que, en algunos casos, aparecen en el marco de la adopción, en especial si ésta se lleva a cabo con adolescentes o preadolescentes y se produce algún choque cultural que dificulta su adaptación. Este servicio lo lleva a cabo un equipo multidisciplinar de profesionales de la psicología, pedagogía y el trabajo social de l'ICAA con experiencia en el ámbito de la adopción.

Hasta aquí los servicios que conforman el sistema de protección a la infancia y adolescencia desde los servicios sociales. Ni que decir tiene que también contribuyen a la protección integral otros equipos y servicios que actúan desde otros sistemas, como los equipos de atención psicopedagógica (EAP) desde los centros educativos, o profesionales de otros ámbitos de la administración, como los fiscales y los jueces de menores, o incluso muchos voluntarios que colaboran con las entidades sociales repartidas por todo el territorio, como la red de *esplais* y entidades infantiles y juveniles. Tampoco se ha contemplado aquí la ingente cantidad de experiencias y servicios que perviven de la mano de las administraciones locales puesto que ello ocuparía mucho más que un artículo.

2.3. Prestaciones económicas de servicios sociales vinculadas a la infancia

Terminamos con un somero repaso a las prestaciones económicas creadas específicamente para contribuir a la protección de la infancia, la adolescencia y los jóvenes extutelados por el sistema de servicios sociales de Catalunya. No trataremos, pues, otras prestaciones, ayudas o pensiones de carácter general, o de la Seguridad Social aunque tengan como destinatarios al mismo colectivo.

Una primera prestación económica de derecho subjetivo³⁶, es la *Prestación por acogimiento de menores de edad tutelados por la Generalitat*. Su finalidad es contribuir a costear los gastos de mantenimiento de un menor en situación de acogimiento en familia extensa o ajena y en acogimiento preadoptivo si el menor tiene alguna discapacidad³⁷. Tienen derecho a percibir esta prestación todas las modalidades de acogimiento familiar: el simple, el permanente y el de UCAE, además del preadoptivo de menores con discapacidad (a partir del 33% que exige la certificación oficial).

El importe de la prestación, que fijan anualmente los presupuestos de la Generalitat, consiste en una cantidad por menor acogido que varía ligeramente según tres tramos de edad: de 0 a 9 años, de 10 a 14 y de 15 a 18 años³⁸. Este importe, que se abona a la persona o personas en quien ha sido delegada la guarda, puede verse, no obstante, reducido en proporción al importe que se reciba o que se pueda reconocer por derecho de alimentos u otros derechos derivados de la Ley de apoyo a las familias³⁹. La prestación se extingue cuando deja de tener efecto la medida de acogimiento familiar, se llega a la mayoría de edad o se adquiere la emancipación, o por haberse dictado sentencia firme de adopción.

Como se ha dicho en nota a pie de página, la *Prestación para menores de edad en situación de riesgo*, viene a cubrir la atención del menor en la propia familia siempre y cuando se haya formalizado el documento socioeducativo correspondiente y la unidad familiar no disponga de unos ingresos superiores al indicador de renta de suficiencia incrementado en un 30% por cada miembro de la unidad familiar a partir del segundo⁴⁰. El importe de la prestación y las posibles reducciones son las mismas que en la anterior. Pero las causas de extinción son la finalización del compromiso educativo, el incumplimiento del mismo o la mayoría de edad o emancipación del menor.

A estas dos prestaciones anteriores se les puede sumar los complementos que ha establecido la Generalitat por discapacidad del menor, número de menores acogidos o en la unidad familiar, u otros conceptos como por los desplazamientos para realizar las visitas a la familia biológica (en el caso de acogidos) o para gastos de escolarización de los menores.

La otra prestación reconocida como derecho subjetivo es la *Prestación para jóvenes extutelados*, aplicable a jóvenes desde los 18 hasta que cumplan los 21 años. Son requisitos para esta prestación vivir de forma autónoma fuera del núcleo familiar, haber estado tutelado por la Generalitat un mínimo de 3 años, seguir el programa de inserción establecido por el órgano competente y tener unos ingresos que sean inferiores a dos veces

³⁶ La Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, las clasifica en tres categorías: las de derecho subjetivo, las de derecho de concurrencia y las de urgencia social.

³⁷ La Ley 13/2006 también incluía la “atención en la propia familia”, pero la LDOIA, en su disposición final segunda, disgrega dicho supuesto y lo trata en un artículo (22 bis) que añade a la Ley 13/2006.

³⁸ El año 2012, el importe es el mismo que el del año anterior: 326 €, 362 €, 393 € respectivamente.

³⁹ Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias.

⁴⁰ El indicador de renta de suficiencia de Catalunya (IRSC) es la cantidad que establece anualmente el presupuesto de la Generalitat y sirve para establecer el mínimo que precisa una persona para cubrir las necesidades básicas en Catalunya. El año 2012 es de 569,12 €/mes, 7.967,73 €/año.

el IRSC. El importe de la prestación equivale al IRSC y se percibe mensualmente. Pero este importe se reducirá proporcionalmente si, sumada la prestación al salario, se supera el importe indicado, aunque nunca puede ser inferior al 25% del IRSC mensual⁴¹. Esta prestación se extingue cuando: se lleva a cabo una actividad laboral remunerada con retribución igual o superior a dos veces el IRSC; se abandona o no se cumplen las pautas del programa de inserción, al cumplir 21 años o al dejar de vivir de forma autónoma fuera del núcleo familiar.

Básicamente, estas son las prestaciones dedicadas directamente a los menores en situación de riesgo o de desamparo. No cabe duda que las que van destinadas a las familias con bajos ingresos (como la prestación por hijo a cargo o la Renta Mínima de Inserción) también contribuyen a mejorar el nivel de vida de los hijos propios o acogidos de dichas familias pero entendemos que el objetivo no es la protección de los menores.

En este sentido podemos concluir con la constatación de que son escasas y poco dotadas las prestaciones económicas que existen para proteger a los menores —especialmente en situación de riesgo— de la pobreza en que viven con sus familias. Poco se podrá cumplir pues la medida de atención social que prevé “ayudas económicas o materiales dirigidas a mejorar el entorno familiar y a hacer posible la permanencia del niño o adolescente en él” (art. 104).

⁴¹ Introducido por el Decreto 123/2007, de 29 de mayo, por el cual se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas, en despliegue de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.