

Tendencias actuales, datos y retos en las medidas de protección a la infancia con separación familiar: Un análisis comparativo internacional

Jorge F. del Valle y Amaia Bravo

Ésta es una versión traducida al español del original en inglés Current trends, figures and challenges in out of home child care: An international comparative analysis

Para referenciar, citar el original como: Jorge F. del Valle y Amaia Bravo. Current trends, figures and challenges in out of home child care: An international comparative analysis. *Psychosocial Intervention*, 22, 251-257. <http://dx.doi.org/10.5093/in2013a28>

RESUMEN

Este artículo cierra el número especial de esta revista sobre una revisión internacional de las medidas de protección infantil con separación familiar, fundamentalmente acogimiento familiar y residencial, pero que ha incluido también diversos aspectos referidos a la adopción. Aunque se realiza una comparativa de algunos datos sobre acogimiento familiar y residencial, o los tipos de acogimiento en familia ajena y extensa, el artículo trata sobre todo de realizar una reflexión sobre las implicaciones de diversos temas que han emergido como más interesantes o importantes. Cuestiones como el uso del acogimiento residencial y su papel en el actual sistema de acogimiento infantil, la sobrerrepresentación de minorías étnicas en las medidas de acogimiento en diversos países, la situación de los menores extranjeros no acompañados, el uso de la adopción como solución definitiva, los retos de la transición a la vida adulta de los jóvenes en protección, la importancia de la profesionalización y los modelos basados en la pedagogía social, la planificación y evaluación basada en datos y la actual crisis financiera y su impacto en los sistemas de acogimiento infantil son algunos de los temas destacados que se repasaran.

Palabras clave: Acogimiento familiar, Acogimiento residencial, Medidas de separación familiar, Adopción Sistema de acogimiento infantil

Con el presente artículo se cierra esta ambiciosa edición especial en la que hemos examinado la situación de la protección a la infancia, en particular las medidas de separación familiar, en 16 países representativos de contextos culturales, antecedentes históricos y sistemas de bienestar social muy diferentes. En la revisión se han incluido Estados Unidos y Canadá, países cuyo sistema de bienestar se considera liberal, al igual que el de Australia y Nueva Zelanda, si bien estos últimos tienen algunas características culturales específicas. Los sistemas inglés e irlandés se han considerado tradicionalmente liberales, aunque puede decirse que su clasificación depende del punto temporal al que nos refiramos, y es evidente que hay enormes diferencias entre ambos. Se han incluido dos países que son claros ejemplos del modelo socialdemócrata de los países nórdicos, Suecia y Noruega, y siguiendo con la Europa continental, hemos analizado el sistema de protección en Alemania, Holanda, Suiza y Francia, donde predomina un sistema liberal-conservador aunque con numerosas diferencias en los detalles. Italia y España se han añadido como representantes de un modelo diferente, a veces denominado mediterráneo, que se caracteriza por la importancia de la familia como proveedor de bienestar social.

Por último, se han incorporado Hungría y Rumanía como ejemplos de países de Europa del Este en transición desde la protección del Estado comunista hacia las tendencias actuales del Estado de bienestar.

Este artículo no pretende ser un análisis comparativo que nos permita extraer generalizaciones universalmente válida, porque si hay algo que esta revisión deja claro es la enorme influencia que ejercen sobre los sistemas de protección a la infancia las condiciones históricas y culturales en las que se han desarrollado. A pesar de las evidentes tendencias globalizadoras, de las cuales no escapa este campo, los factores culturales de cada país siguen influyendo de manera decisiva en la forma de organizar la protección a la infancia. Aunque, como dijo Gilbert (2012), es cierto que existe una tendencia a converger en un modelo basado en la promoción del desarrollo del niño que aborda la protección a la infancia al tiempo que atiende al bienestar de la familia, la manera específica en que los programas de intervención social llevan esto a cabo sigue siendo notablemente diferente.

La intención de este artículo es poner de relieve una serie de temas surgidos de un análisis de dieciséis países que nos permite abordar algunos grandes temas comunes, y algunos específicos, con la intención de fomentar la reflexión sobre el modo en que nuestra sociedad intenta garantizar el bienestar de los niños y sus familias. Si nuestro objetivo de reunir toda esta información de tantos países ha sido ambicioso, el presente artículo tiene unas metas humildes, y la riqueza de este número especial estará, sobre todo, en lo que el lector saque de él.

De un modelo de "rescate" a otro que fomenta el desarrollo

Aunque la noción de la importancia de la familia como contexto para el desarrollo apareció en algunos países antes que en otros, lo cierto es que hasta el siglo XX la protección a la infancia se basaba principalmente en la institucionalización. Los grandes centros de acogida eran concebidos como lugares donde se "rescataba" a las personas no solo en el sentido más literal y físico, como en el caso de los niños abandonados que eran rescatados de una muerte segura, sino también en el sentido espiritual y religioso de la salvación del alma. De ahí el enorme papel que desempeñaron las instituciones religiosas en este campo (Courtney, Dolev y Gilligan, 2009). Este método de protección estaba dirigido exclusivamente a los niños, quedando la familia biológica fuera del marco protector porque habitualmente se la consideraba responsable de la falta de cuidados al niño.

En los países de Europa del Este, como Hungría y Rumanía, se observa un tipo diferente de "rescate" infantil, en este caso dirigido por un Estado totalitario. Aquí se utilizó la institucionalización para ejercer un control ideológico sobre los ciudadanos y como una manera de evitar que las familias tuvieran una influencia no ortodoxa, libre o alternativa sobre la educación de sus hijos (lo que podría haberse considerado una práctica pequeñoburguesa). Por último, la revisión del sistema australiano de protección a la infancia nos permite ver otro tipo de "rescate" infantil, uno en el que se separó a los niños indígenas de su cultura original y se les sometió a un proceso de socialización en la cultura dominante por medio de la institucionalización.

Durante el siglo XX, con la aparición de la legislación que protege a los menores, las medidas de protección se extendieron, lo que permitió el "rescate" de niños como medio para separarles de situaciones familiares inapropiadas incluso en contra de la voluntad de los padres. Aunque la tendencia a ubicar a los niños en familias de acogida en lugar de en instituciones ya había comenzado, la dicotomía del niño como víctima y la familia como responsable se mantuvo en este modelo que podría llamarse de protección de menores. Los sistemas de protección a la infancia estadounidense y británico son un claro ejemplo de modelo muy centrado en la detección del maltrato infantil y las medidas coercitivas para separar al niño de su familia. Probablemente sea una consecuencia del efecto que tuvieron las investigaciones de casos de maltrato infantil en los años 1960. Estos modelos, que se basan en la idea de la planificación de la permanencia, han favorecido el uso de las medidas de adopción como una solución estable y definitiva en los casos en que el pronóstico de reunificación familiar es negativo, evitando así largas estancias en acogimiento familiar provisional.

Por otro lado están los países nórdicos, donde la tradición de entender los problemas sociales como algo que está íntimamente ligado al acceso a la educación y la igualdad de oportunidades conduce a un modelo basado en ofrecer apoyo a las familias como una manera indirecta, pero necesaria, de abordar el bienestar de los niños. Como se desprende de esta revisión, los derechos de los padres sobre los hijos se respetan incluso hasta el punto de que la adopción sin su consentimiento es imposible (aun en los casos de maltrato grave), como sucede en Suecia, o apenas se utiliza aunque

sea posible, como es el caso de Noruega. El ideal de la reunificación familiar y la rehabilitación de los adultos implica que los servicios de protección a la infancia trabajan en una dimensión teórica a corto plazo pese a que, en realidad, esto signifique estancias prolongadas en acogida. En otros casos, como el de Holanda, también se ha llegado a un compromiso firme con el modelo de apoyo a la familia, interviniendo sobre la base fundamental del acuerdo voluntario y sin emplear la adopción como solución estable.

Como señaló Gilbert (2012), en los últimos años ha surgido una tendencia a converger en un modelo que combina al mismo tiempo elementos de atención a la familia con la protección a los niños. Probablemente se deba a que, dependiendo del caso, se puede dar prioridad a un tipo sobre el otro, pero sin ambas posibilidades el sistema llegaría a ser muy inflexible. Es interesante observar que en algunos países en los que la idea de la intervención del Estado como proveedor de bienestar social no se había incorporado hasta hace poco y que se basaban en la protección natural de la familia, como España e Italia, la legislación regula ambos modos de una manera muy equilibrada. En el caso de España, el marco legal de 1987 que modernizó el bienestar infantil hizo posible que las autoridades asumieran la tutela de un niño en situación de maltrato flagrante sin necesidad de una intervención judicial (la familia tiene la opción de apelar al tribunal). La ley de 1996 introdujo la denuncia obligatoria para todos los profesionales (sanitarios, docentes, etc.) y para los ciudadanos en general; todo caso de abandono o maltrato debe ser denunciado, lo cual constituye un ejemplo de componente de una protección a la infancia sólida. Al mismo tiempo, la ley estableció la prioridad de la atención a la familia, poniendo en práctica a nivel municipal una amplia red de servicios de protección a la familia con modelos que integraban trabajo social, servicios psicoterapéuticos y docencia o pedagogía social.

La convergencia hacia un modelo que valora el desarrollo del niño y que exige protección a la infancia y ayuda a las familias se ha visto enormemente facilitada por la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Su influencia, como se ha visto en las revisiones de este número especial, ha sido esencial no solo para impulsar la modernización en países como Hungría, Rumanía, Italia y España, con un pasado reciente de intensa institucionalización, sino también en países como Suiza, donde motivó el cuestionamiento de las prácticas de protección a la infancia a pesar de ser un país rico con un elevado nivel de bienestar.

El perfil cambiante de los niños sujetos a medidas de protección: cuando damos con la respuesta, la cuestión ha cambiado

La transición desde el acogimiento institucional hacia el familiar, la evolución natural que se estaba haciendo evidente a diferente velocidad en cada país, disfrutó de consenso. Sin embargo, las condiciones culturales y económicas no siempre han permitido esta transformación. En Italia y España, el valor cultural que se otorga al cuidado de los hijos propios se dio de frente con la idea del acogimiento por familias extrañas. En el caso de Rumanía, los esfuerzos y progresos realizados hasta ahora en pro del acogimiento familiar están en grave peligro a causa de la crisis económica (en 2012 dimitieron 1.000 cuidadores de acogida por la falta de apoyo económico). Sin embargo, la legislación, las directivas internacionales y la investigación se muestran de acuerdo en cuanto a la necesidad de que los niños separados de su familia disfruten de un entorno familiar en lugar de uno institucional. Incluso en los casos en los que se siguen utilizando programas de acogimiento residencial, estos deberán diseñarse en hogares familiares pequeños y normalizadores.

Esta claridad de ideas se ha visto enturbiada por el perfil cambiante de la población sujeta a protección. En las últimas décadas se ha producido un aumento importante en el número de adolescentes necesitados de medidas de protección y que al mismo tiempo presentan problemas de conducta, trastornos de salud mental o discapacidad grave. Asimismo, un grupo muy particular de adolescentes, los no acompañados que solicitan asilo, ha provocado un aumento del acogimiento residencial en muchos países, como España o Suecia. Los datos que han presentado varios países en esta revisión indican que la población en acogimiento residencial está formada principalmente (casi siempre alrededor del 80%) por adolescentes. A las dificultades clásicas de la etapa del desarrollo de

la adolescencia hay que sumar los graves problemas emocionales y de conducta y los retos de la integración cultural que hacen difícil ocuparse convenientemente de este grupo.

Así pues, ahora que ya habíamos diseñado un sistema basado en la provisión de asistencia familiar y la conservación de la familia, estos perfiles especialmente complejos demandan programas especializados con una función más terapéutica y que darán pie a un tipo de intervención inexistente hasta ahora. El enorme interés de muchos países por el uso del acogimiento residencial terapéutico y la búsqueda de modelos eficaces debe entenderse dentro de este marco (véase una revisión internacional en Whittaker, Del Valle y Holmes, en imprenta). Las evaluaciones deben analizar la eficacia, dado que estos adolescentes necesitan tratamientos a corto plazo que eviten su exclusión social (algo que es muy probable en la etapa de la posacogida, como han demostrado los estudios).

La protección a la infancia afronta en la actualidad un reto que no se superará con estrategias basadas en la sustitución de un entorno familiar inapropiado por el acogimiento familiar. Estos perfiles nuevos presentan otras necesidades variadas y complejas que requieren intervenciones nuevas mucho más especializadas y costosas. La crisis económica actual empeora aún más la situación.

Es importante destacar que para este tipo de casos se han utilizado, también en el acogimiento familiar, programas empíricos tales como el modelo de acogimiento familiar terapéutico multidimensional (Leve y cols., 2012). En cualquier caso, justo cuando creíamos que estábamos alcanzando un acuerdo general acerca de las necesidades que hay que cubrir para los niños en riesgo y el tipo de programas que hay que buscar, han surgido necesidades y perfiles nuevos que cuestionan algunos de nuestros principios y planteamientos.

La doble vulnerabilidad de los niños de las minorías étnicas

La protección a la infancia consiste fundamentalmente en abordar las necesidades de los menores que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la falta de cuidados adecuados por parte de la familia. La revisión internacional recogida en este número especial demuestra que hay otro tipo de vulnerabilidad, en este caso la vulnerabilidad cultural, que afecta a muchas minorías étnicas diferentes. La sobrerrepresentación de las minorías indígenas en Australia, Nueva Zelanda y Canadá, de los niños romaníes en Rumanía y Hungría (y también en España, aunque en un porcentaje mucho menor), de las familias afroamericanas en Estados Unidos y de familias inmigrantes diversas en Alemania y otros países centroeuropeos necesita un estudio más general de la relación entre el bienestar infantil, las condiciones del acceso general a los servicios y la igualdad de oportunidades para las diversas minorías. Parece claro que el nivel general de bienestar y la inclusión social de las minorías no pueden desligarse de lo que ocurre en la protección de los niños de estas familias.

Se necesitan estrategias más participativas, posiblemente con modelos de intervención en la comunidad en los que los grupos minoritarios lleven las riendas y puedan proponer alternativas para sus situaciones específicas, que respeten sus características culturales y la necesidad de que los niños no sean acogidos por familias cuya cultura pueda chocar con sus valores y experiencias. Hay algunos indicios de colaboración en este sentido entre el gobierno y los grupos maoríes en Nueva Zelanda, y el desarrollo de la psicología comunitaria en Latinoamérica puede aportar algunas experiencias interesantes con las minorías.

El desplazamiento geográfico en un mundo global: los menores no acompañados que solicitan asilo

Un tema que se ha repetido mucho a lo largo de esta revisión de dieciséis países es la necesidad de ocuparse de los jóvenes no acompañados que solicitan asilo. La posibilidad de moverse de un país a otro, y en especial la desaparición de la distancia entre los países más desarrollados y el llamado tercer mundo, ha traído consigo una migración cuyo volumen y repercusiones aún no han sido convenientemente valoradas.

En el caso de España se ha producido un aumento importante en el número de derivaciones nuevas para acogimiento residencial al año, de 5.800 en el año 2000 a 10.800 en 2008. Aunque no se dispone de datos concretos, el motivo parece ser el ingreso de menores no acompañados. Este aumento ha hecho necesario abrir una gran cantidad de recursos residenciales específicamente para dicho grupo, ya que su llegada repentina hace que sea difícil ubicarlos en los centros existentes. Además, a diferencia de otros países donde hay que solicitar un asilo que se concederá o no, en España se entiende que tratarlos como menores significa tratarlos y protegerlos como a cualquier otro menor (nativo). En España, la gran oleada de llegadas ha sido de menores del norte de África, mientras que en los países nórdicos (especialmente en Suecia) se trata de menores de zonas devastadas por la guerra, como Irak, Somalia o Afganistán.

Estos grupos también presentan necesidades especiales para el sistema de protección porque debido a su edad, que casi siempre es cercana a los 18 años, necesitan una preparación inmediata para la transición a la vida adulta y el acceso al mercado laboral. Esta transición, que ya es bastante difícil para los nativos, resulta aún más complicada para alguien que no conoce el idioma ni las costumbres del lugar donde se encuentra. A eso se le añade la crisis económica actual, que en algunos países, como España, implica que los jóvenes en general, y este grupo en particular, tengan muy pocas posibilidades de acceder al mercado laboral.

Ocuparse de los jóvenes extranjeros no acompañados supone un reto importante para los servicios de protección a la infancia porque, además de los recursos que se necesitan en algunos países por las numerosas llegadas, hay que emplear soluciones residenciales que, como ya se ha mencionado al hablar de los perfiles, están tendiendo a desaparecer. Además, las directivas sobre el trabajo con las familias y la reunificación, que son el fundamento de los nuevos sistemas, acaban siendo inaplicables. Se trata de un trabajo extremadamente específico cuyas exigencias, para complicar más las cosas, dependen de flujos migratorios impredecibles que tienen que ver con las políticas de fronteras, las relaciones internacionales y complejas negociaciones políticas.

Acogimiento familiar o acogimiento residencial

Existe consenso entre los países de esta revisión en cuanto a la necesidad de que los niños disfruten de un entorno familiar en el que se satisfagan sus necesidades de desarrollo. Cuando es imposible que un niño permanezca con su familia biológica (a pesar del apoyo a la familia, que debe intentarse), debe buscarse una familia alternativa que desempeñe este papel. Prácticamente todos los países tienen la misma historia en cuanto al uso de las instituciones de acogida, aunque el ímpetu para cambiarla ha surgido en momentos muy diferentes en cada uno de ellos. En cualquier caso, la tendencia general en todos los países es a la disminución del uso del acogimiento residencial en favor del familiar. Esta tendencia es evidente en las estadísticas, incluso en las del último decenio, de casi todos los países revisados. En la tabla 1 se muestra el porcentaje de uso del acogimiento residencial y familiar. Es evidente que la mayor reducción del acogimiento residencial se ha producido en los países anglófonos, especialmente en Australia e Irlanda pero también en Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos. El caso de Irlanda merece ser destacado porque, aunque la tradición en los países católicos hasta hace muy poco han sido las grandes instituciones religiosas, en este país se ha puesto en marcha un modelo de acogimiento familiar casi en exclusiva.

Tabla 1

Porcentaje de uso del acogimiento familiar y residencial en diferentes países (datos de 2010-2012).

	Acogimiento familiar	Acogimiento residencial
Australia	91,0	5,0 ¹
Irlanda	90,5	7,1
Noruega	86,0	14,0
Reino Unido	80,4	10,8
Nueva Zelanda	79,3	16,7
Estados Unidos	75,3	14,8
Suecia	71,7	28,3
Rumanía	62,8	37,2
España	60,4	43,9
Hungría	60,0	40,0
Holanda	56,7	43,3
Francia	53,3	38,6
Italia	49,6	50,4
Alemania	44,0	56,0

Nota: no se muestran los datos de Suiza y Canadá debido a la falta de estadísticas nacionales.

¹ El total no es siempre el 100% porque en algunos países hay otras alternativas diferentes.

Los países escandinavos, en especial Noruega, muestran un claro equilibrio a favor de las medidas familiares, aunque es de destacar que el porcentaje del acogimiento residencial de Suecia supera al de Noruega. Hay que tener en mente que Suecia acepta a muchos más menores no acompañados que solicitan asilo (varios miles al año), para quienes sería difícil emplear otra medida distinta del acogimiento residencial.

Rumanía y Hungría han conseguido llegar a una situación en la que se utilizan medidas familiares, en la mayoría de los casos por un período breve, y la transición desde el uso casi exclusivo de medidas de institucionalización del anterior régimen político ha sido admirable. Sin embargo, la crisis económica actual está teniendo un efecto intenso que hace peligrar este progreso.

El caso de España, cuya legislación no dispuso el acogimiento familiar hasta 1988, es especial porque la gran mayoría de los acogimientos familiares son con parientes, en especial los abuelos. Este hecho infla enormemente los datos del acogimiento familiar, aunque muchos de los casos no son situaciones de maltrato denunciado y confirmado sino más bien la formalización de un acuerdo informal sin que haya habido situaciones de riesgo.

Por último, los porcentajes más bajos de acogimiento familiar corresponden a Holanda, Francia, Italia y Alemania. Es importante tener en cuenta que en algunos países, como es el caso de Holanda, el acogimiento residencial incluye programas dirigidos a los delincuentes juveniles porque estos también forman parte del sistema de protección a la juventud. En lo que respecta a Alemania, hay que recordar que su sistema se ocupa de jóvenes mucho mayores (hasta los 21 años o hasta los 27 en situaciones especiales), lo cual aumenta la frecuencia de uso del acogimiento residencial.

Es interesante observar que en los países con una tradición de pedagogía social, como los centroeuropeos y los mediterráneos (en particular España e Italia, donde la educación social está firmemente establecida como disciplina y como profesión), el acogimiento residencial se ha mantenido notablemente. Es precisamente a este tipo de programas al que se ha dirigido el trabajo profesional de los pedagogos y trabajadores sociales, dando lugar a una importante reforma de la práctica en este campo con un alto grado de cualificación profesional, un modelo teórico y una serie de instrumentos (planificación educativa individualizada y otros) que han mejorado enormemente la calidad del acogimiento residencial. Por el contrario, en los países anglófonos, donde el modelo de pedagogía social no se ha desarrollado, ha habido muchas críticas a la práctica del acogimiento residencial, que sigue presentando grandes problemas debido a la escasa cualificación del personal de

los centros y la ausencia de modelos de intervención claros. Se han hecho algunos intentos de trasladar el modelo de pedagogía social a países como Reino Unido (Berridge, 2013), pero actualmente se encuentran fase incipiente.

Es importante destacar el hecho de que el acogimiento residencial sigue ocupándose, en gran medida, de adolescentes con los perfiles siguientes: jóvenes con problemas graves de conducta o trastornos de salud mental; jóvenes con conductas desafiantes graves contra los padres, incluidas agresiones y violencia; jóvenes que necesitan ayuda en su transición a la vida adulta cuando están cerca de la mayoría de edad, o si ya la han alcanzado y permanecen en acogimiento residencial un tiempo más; y jóvenes no acompañados que necesitan asilo, un grupo de especial importancia en algunos países.

Por lo tanto, una de las funciones principales del acogimiento residencial es atender a adolescentes con diversos problemas que difícilmente son compatibles con el acogimiento familiar. Una conclusión importante es que el acogimiento residencial parece tener una considerable función de "tratamiento" y no constituye tan solo una medida alternativa a la familia. El tratamiento puede entenderse como una labor terapéutica, como ocurre en los programas de acogimiento residencial terapéutico para jóvenes con problemas de conducta graves, pero también puede significar la adquisición de habilidades para la independencia en programas de transición a la vida adulta o el aprendizaje intensivo del idioma y la cultura para los recién llegados en busca de asilo. Estas funciones están muy alejadas de las que se requieren para los niños acogidos (en especial los más pequeños), los cuales necesitan un hogar con una familia suplente.

Algunos documentos que son extremadamente críticos con el acogimiento residencial, como la Declaración de Estocolmo de 2003 sobre los niños y el acogimiento residencial, no parecen tener en cuenta las diferentes funciones actuales de esta medida, alguna de las cuales son muy difíciles de llevar a cabo en familias de acogida, y pueden dar lugar a conclusiones confusas y a una visión excesivamente simplificada.

Acogimiento en familia extensa o acogimiento en familia ajena

Uno de los avances del acogimiento familiar más interesantes de estudiar es el del acogimiento en familia extensa. Como puede apreciarse en la tabla 2, las diferencias son enormes, siendo Reino Unido el país donde menos se utiliza el acogimiento por parientes. Le siguen los países del norte y el centro de Europa. En el otro extremo del espectro, en una situación distinta a la de cualquier otro país, se encuentra España, donde el acogimiento familiar se debe principalmente al esfuerzo de la familia del niño (los abuelos en el 60% de los casos). Es evidente que en España no ha sido posible crear una cultura de acogimiento familiar con familias voluntarias que cuiden de niños desconocidos. También es importante decir que hay grandes diferencias en este aspecto entre las 17 comunidades autónomas.

También hay que destacar que el equilibrio en Australia y Nueva Zelanda está a favor del acogimiento en familia extensa. El artículo de revisión de Munro y Gilligan de este número se centró precisamente en el cambio en Irlanda y Reino Unido, que se hace evidente en lo que a la confianza en el acogimiento en familia extensa se refiere. De hecho, este tipo de acogimiento representa el 25% en Escocia, mientras que en Inglaterra llega tan solo al 11%.

La investigación reciente ha puesto de manifiesto que el acogimiento en familia extensa es una situación muy especial en la que se manejan entornos familiares que requieren una importante ayuda económica y técnica, algo que no siempre se facilita correctamente. A pesar de la falta de confianza que estas limitaciones puedan causar, debe aplaudirse la fuerte motivación de los acogedores, su compromiso a largo plazo y algunos resultados buenos en cuanto a la permanencia y la baja probabilidad de fracaso (Del Valle, López, Montserrat y Bravo, 2009). No obstante, hay que tener en cuenta que en muchos países esta medida es mucho más barata que otras, y que ampliar el uso del acogimiento en familia extensa sin un apoyo adecuado es una manera peligrosa de ahorrar en tiempos de crisis. Como se ha demostrado, estas familias necesitan una gran ayuda económica y profesional para conseguir los mejores resultados.

Los esfuerzos de las políticas sociales a favor del acogimiento en familia extensa, con la evaluación necesaria para comprobar su idoneidad y el apoyo para formación y supervisión, además de la ayuda económica, también pueden influir enormemente en el aprovechamiento de los recursos sociales naturales propios del país, el cual fomentaría un sentimiento de comunidad y solidaridad.

Tabla 2

Porcentaje del acogimiento en familia extensa y en familia ajena en diferentes países (datos de 2010-2012).

	Familia ajena	Familia extensa
Reino Unido	80,3	19,7
Alemania	78,0	22,0
Noruega	77,4	22,6
Suecia	70,0	30,0
Irlanda	67,9	32,1
Holanda	64,0	36,0
Estados Unidos	63,5	36,5
Rumanía	59,6	40,4
Italia	56,0	44,0
Australia	47,3	52,7
Nueva Zelanda	44,0	56,0
España	25,0	75,0

Nota: no se muestran los datos de Suiza, Hungría, Francia y Canadá porque en los artículos no se citan los datos específicos.

El uso de la adopción como solución definitiva

Una de las principales diferencias entre los países y sistemas es el uso que se da a la adopción como posible solución definitiva para aquellos niños cuyo pronóstico de reunificación es muy negativo. Forma parte de las prácticas más representativas del modelo de Gilbert (2012) de protección a la infancia en el que se acepta el derecho del niño a tener una familia estable y se presta menos atención al derecho de la familia a mantener el vínculo con el niño. En el caso de Estados Unidos, esta idea se ha visto reforzada por la filosofía de la planificación de la permanencia desde los años 1980, y aquí, al igual que en Reino Unido, la adopción es un instrumento fundamental para dar una solución definitiva en caso de ausencia de protección.

Por el contrario, países como Holanda y Suecia no permiten la adopción contra la voluntad de los padres; en Noruega, Alemania e Irlanda está permitida pero no se fomenta, y se utiliza sólo de manera infrecuente. En Francia, Australia y Nueva Zelanda, la adopción como medio para lograr la permanencia se utiliza de forma moderada. Por otro lado, en algunos países se ha modificado la legislación para agilizar los sistemas de manera que los niños puedan alojarse con una familia adoptiva tan pronto como sea posible si la reunificación con la familia biológica es imposible; es el caso de España y Rumanía.

Este es uno de los temas más delicados en el ámbito de la protección a la infancia, pues se trata de una decisión irreversible para la que es necesario evaluar minuciosamente la situación familiar. Por una parte debe respetarse el derecho del niño a vivir en un entorno familiar estable y definitivo, pero por otra va contra el criterio de dar prioridad a la reunificación de la familia y contra la creación de un sistema que intenta a toda costa rehabilitar a los padres biológicos en lo que a su función parental se refiere (como sucede en los modelos centrados en los servicios a la familia). En España, una disposición legal de 2007 estableció que las familias a las que se les habían retirado los hijos como medida de protección, y que por tanto habían perdido su tutela (patria potestad), disponían de dos años para demostrar que la situación que dio lugar a la separación se había resuelto. Para ello, los servicios de protección a la infancia deben ayudar a estas familias en su tratamiento, cualquiera que sea (drogadicción, salud mental, etc.), y en particular en las habilidades parentales. Al cabo de los dos años, si no se ha producido una rehabilitación significativa, los servicios de protección a la

infancia pueden tomar la decisión de suspender definitivamente la autoridad parental y permitir la adopción del niño. Esta medida se toma para evitar las largas estancias detectadas en los estudios, especialmente en el acogimiento residencial (López y Del Valle, 2013) pero también en el acogimiento familiar (Del Valle y cols., 2009).

En el pasado reciente de algunos países, como Rumanía, era frecuente sacar a los niños de las instituciones para ser entregados en adopción en otros países y evitar una vida institucionalizada. Tras su acceso a la Unión Europea y las consiguientes reformas exigidas en materia de bienestar infantil, además de los importantes cambios positivos presentados en el artículo de Anghel, Herczog, y Dima de este número especial se ha puesto freno a la salida de niños para adopción internacional. En su lugar se ha intentado fomentar la adopción nacional, pero las cifras son muy bajas y las familias rumanas son remisas a adoptar niños que hayan estado en acogimiento residencial.

En toda esta revisión de diferentes países parece claro que existe una tendencia a encontrar el equilibrio entre la protección a la infancia y el servicio a la familia, algo que se hace especialmente evidente en la ampliación de los programas de intervención familiar dirigidos a la conservación y que contrarresta el uso tradicional del acogimiento residencial y el uso de programas de prevención. Sin embargo, el uso de la adopción como fórmula definitiva es una cuestión que divide a los países entre los que están más dispuestos a centrarse en los derechos del niño frente a la familia y los que desean dar más oportunidades a la reunificación de la familia biológica y la conservación de los vínculos aunque los niños se encuentren en una situación provisional durante muchos años. En este sentido, el intento sueco de utilizar la transferencia de la tutela (dado que la adopción sin consentimiento está prohibida) a los cuidadores de acogida parece ser una solución intermedia, aunque también afronta importante obstáculos.

Transición a la vida adulta

Tradicionalmente, el sistema de protección a los menores, como su nombre indica, proporciona cuidados y servicios hasta el momento en que la persona alcanza la mayoría de edad, normalmente a los 18 años. Esto implica que los jóvenes que abandonan la acogida se enfrentan a situaciones en las que pueden sentirse desamparados, y ante la ausencia de alternativas muchos de ellos vuelven a sus hogares, aunque sean inadecuados. En otros casos sobreviven sin la ayuda de los servicios que antes les habían protegido, lo que conlleva un riesgo real de exclusión social. La investigación ha demostrado que la transición a la vida adulta de estos jóvenes es un proceso condensado y acelerado (Stein, 2006) en comparación con el resto de la población, y las cifras del desempleo y la marginación son muy elevadas.

La transición a la vida adulta es uno de los temas más importantes de la investigación en muchos países, como se observa en la revisión de Stein y Munro (2008) o en el número especial editado por Stein, Ward y Courtney (2001). La investigación ha encontrado grandes diferencias con respecto a su inclusión en una legislación que obligue a prestar una atención específica a este grupo (o lo que es lo mismo, el reconocimiento de que este grupo representa un problema social de gran prioridad) y el tipo de recursos que se utilizan en su ayuda. En este sentido, debemos destacar que Alemania ha elevado la edad para los servicios de protección a 21 años y en determinados casos incluso a 27 años.

Como era de esperar, en algunos países con fuerte tradición familiar, como España, el respaldo a los procesos de la transición a la vida adulta se consigue permaneciendo en la familia, algo que sucede tanto en los casos de acogimiento en familia extensa (lo cual es natural) como en los de acogimiento en familia ajena, lo que resulta más sorprendente (Del Valle y cols., 2009).

En Noruega, con su potente sistema de bienestar social, el marco legal no abarca este problema, quizás porque se entiende que los jóvenes, al hacerse adultos, disfrutan de la abundante cobertura del sistema que tienen todos los ciudadanos. Sin embargo, no parece así se satisfagan bien las necesidades específicas que presenta este grupo, tal y como se muestra en el artículo correspondiente del presente número especial.

Profesionalización, modelo de pedagogía social y recuperación del tiempo perdido

Un aspecto en el que podemos ver enormes diferencias, muy claramente en el caso del acogimiento residencial pero también en la composición de los equipos multidisciplinares de los servicios de protección a la infancia, es la tradición del modelo de pedagogía social y sus correspondientes profesiones (pedagogos sociales y ortopedagogos en Europa Central, educadores sociales en Italia y España). Fuera de la Europa continental, en Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, la protección a la infancia es un campo de trabajo que se basa fundamentalmente en el trabajo social. Aunque este ha avanzado mucho como profesión valiosa y que cumple numerosos propósitos en los casos de protección infantil, se trata de un modelo muy limitado a la hora de proporcionar profesionales cualificados para los programas de acogimiento residencial. La escasez de personal suficientemente preparado es uno de los mayores problemas puestos de manifiesto en estos países y a menudo se la ha relacionado con unas prácticas deficientes y con la ausencia de resultados.

En consecuencia, el uso más frecuente del acogimiento residencial en algunos países de la Europa central y meridional, que además está dirigido principalmente a adolescentes con problemas importantes, no debe contemplarse sencillamente como un caso de "desarrollo tardío" en comparación con otros países en los que está prácticamente erradicado. Es mejor pensar en estos programas profesionales, que disponen de personal muy cualificado y han sido concebidos conforme un marco de intervención psicosocioeducativa, como una alternativa que merece ser tenida en cuenta. En los países en los que el personal carece de la formación adecuada y no hay modelos de intervención de este tipo basados en la pedagogía social, el acogimiento residencial presenta problemas graves debidos a su elevado coste y a la ausencia de resultados, como los cambios continuos de ubicación, etc. Es importante evaluar el acogimiento residencial conforme a las condiciones específicas de cada país y el modelo empleado para suministrar estos servicios, así como exigir que los servicios sean prestados por personal que esté suficientemente preparado para satisfacer las complejas necesidades que tienen estos jóvenes.

Los países de Europa del Este, que en este número están representados por Hungría y Rumanía, han tenido que afrontar el reto de recuperar mucho tiempo perdido en este sentido, algo que también ha sucedido en España. Nos referimos al hecho de que los regímenes totalitarios de estos tres países (en España la dictadura militar habida entre 1939 y 1978) eliminaron muchas "profesiones de asistencia", como el trabajo social, la pedagogía e incluso la psicología. En el caso de España, estas reaparecieron lentamente a partir de 1970 y se consolidaron en los años 1980, convirtiéndose en una parte fundamental de los equipos profesionales de protección a la infancia, a los que se añadieron los educadores sociales como una profesión nueva a principio de los años 1990. Como se ha visto en la revisión de Hungría y Rumanía, la experiencia en esos países fue parecida y la necesidad de crear equipos interdisciplinares nuevos y de desarrollar los correspondientes programas y servicios planteó un reto organizativo que no siempre ha sido suficientemente bien resuelto.

A este respecto resulta llamativa la situación de Suiza porque no ha sido sino hasta los últimos años cuando se han creado equipos de profesionales (unos 200 en todo el país) y las correspondientes redes de servicios para intervenir en los casos de protección a la infancia.

¿Planificación y evaluación de necesidades en ausencia de datos?

Es bien sabido que la acumulación de un montón de datos no es sinónimo de conocimiento científico. En este número especial hemos intentado presentar los datos actuales de las principales medidas de protección a la infancia en diversos países, y es evidente la enorme complejidad que representan. Dependiendo del país, los conceptos abarcan realidades diferentes (el caso más obvio es el de la cantidad de programas que engloba el término acogimiento residencial) y los datos se recogen con criterios diferentes (como sucede en España con la inclusión de los casos de acogimiento en familia extensa, que en otros países no se cuentan porque no son casos de protección infantil).

Sin embargo, la planificación de las intervenciones sociales se basa en la evaluación de los problemas sociales o, para ser más exactos, en las necesidades sociales. Si no hay datos es imposible saber qué

problemas nuevos están surgiendo o preparar una respuesta adecuada. La situación es más grave en el ámbito de la protección a la infancia porque algunos cambios en las intervenciones requieren cambios en la legislación, lo que significa largos períodos de redacción y aprobación.

En esta revisión internacional se ha hecho evidente que existe una enorme variedad de sistemas para recoger la información relativa a los sistemas de protección infantil. Uno de los factores que se mostraron como esenciales es la descentralización de la gestión de los servicios de protección a la infancia. Concretamente, los países con estructura federal tienen el problema de reunir los datos de cada estado o cantón para llevar a cabo una evaluación nacional (dado que algunos de ellos hacen planes nacionales o promulgan leyes nacionales). España puede considerarse dentro de este grupo porque, aunque las comunidades autónomas no funcionan como una federación, existe un grado importante de independencia con respecto al Gobierno nacional). En esta revisión, Canadá, y en especial Suiza, han descrito una situación en la que es imposible proporcionar datos de la totalidad del país, mientras que otros modelos federales, como Estados Unidos y Alemania, tienen un sistema de control muy eficaz. También se ha podido apreciar la peculiaridad del modelo de gestión de un país tan grande como Francia, donde la gestión de los servicios corresponde a los departamentos y las autoridades locales pero el Gobierno central conserva un poder central importante.

Debe hacerse lo posible por disponer de sistemas rigurosos de recogida de datos que permitan la detección precoz y la evaluación de las necesidades. Un ejemplo del fracaso de estos sistemas lo constituyen Hungría y Rumanía, donde la presencia de niños romaníes en acogida se ocultaba en los datos porque se entendía que la información relativa al origen étnico violaba la confidencialidad. Los efectos consiguientes han sido mucho más perjudiciales porque los datos no permiten evaluar la sobrerrepresentación de esta población en el sistema de protección a la infancia ni analizar las causas socioeconómicas, de manera que el acceso de este grupo a la igualdad de oportunidades se ha resentido y exige otras políticas más generales y ambiciosas.

España comparte estos problemas porque, aunque hay algunas estadísticas a las cuales las comunidades autónomas deben contribuir, no existen criterios homogéneos para la recogida de datos en todas las comunidades, lo que hace difícil combinarlos en un sistema nacional. Por otra parte, el sistema siempre ha estado centrado en aspectos administrativos y no ha recopilado variables del perfil de los niños y las familias, lo que obstaculiza cualquier evaluación de las necesidades. Un ejemplo importante es el desconocimiento en nuestro país de las cifras reales de los menores no acompañados que solicitan asilo, quienes se supone que han llegado en gran número a todas las comunidades (y en especial a las Islas Canarias y Andalucía) y cuya llegada ha conllevado un aumento masivo de las plazas de acogimiento residencial, pero de quienes no se disponen los datos exactos.

La crisis económica y su efecto sobre la protección a la infancia

La mayoría de los artículos de revisión hacen referencia a las consecuencias que ha tenido la gran crisis económica vivida en los últimos años.

Esta ha sido dramática en países como España e Irlanda, que se han visto sujetas a la intervención de las autoridades europeas. Otros países, como Italia, han permanecido en una situación de peligro, mientras que Hungría y Rumanía, que se encontraban en plena transición de toda su estructura económica, están amenazadas por la interrupción del proceso y el estancamiento en una situación muy precaria.

Los recortes en el presupuesto de los servicios sociales en estos países han sido intensos y continúan siéndolo, y han afectado a todos los sectores, incluida la protección a la infancia. Los países están intentando hacer grandes cambios en su sistema de protección, algunos de los cuales son realmente impactantes. Es el caso de Irlanda, que está transformando un sistema tradicionalmente basado en instituciones residenciales religiosas en otro centrado en la familia y el acogimiento familiar que parece firmemente consolidado. Igualmente dignos de mención son los esfuerzos de España e Italia por llevar a cabo este tipo de modernización que proviene, como en Irlanda, de un modelo familiar que ahora parece irreversible a pesar de la importancia de los recortes. El caso de Hungría y Rumanía es más preocupante porque los cambios ocurridos son muy recientes y todavía

hay una cierta confusión y escasez de criterios estables, como se analiza en el artículo sobre Hungría, o una paralización del avance del acogimiento familiar por problemas económicos en Rumanía. Probablemente estos sistemas tendrán que esforzarse para conservar los cambios que han logrado, en condiciones muy adversas y sin haber tenido tiempo para consolidar el nuevo modelo.

No obstante, la crisis económica está ligada a la globalización, y a lo largo de las revisiones de tantos países que se han hecho en este número especial es fácil ver los efectos que ha tenido en todos ellos. El más importante, desde mi punto de vista, es la conversión de los criterios económicos en una prioridad de la gestión de la protección a la infancia. Es cierto que los aspectos económicos son muy importantes porque, en general, los sistemas de protección a la infancia manejan presupuestos grandes, y medidas tales como el acogimiento residencial son especialmente caras, sobre todo si se trata de programas especializados para adolescentes con problemas de conducta (cuya demanda va en aumento en muchos países). Lo mismo podría decirse de los programas de acogimiento familiar profesional que se han descrito en algunos países y que en Francia constituyen básicamente el modelo de elección.

Algunas decisiones sobre qué es adecuado para la protección de un niño pueden verse cada vez más afectadas por la reducción de los costes, y hay que tener cuidado de no disfrazar la opción más barata como la más conveniente para el niño. Otro punto muy diferente es la evaluación minuciosa de los resultados de los programas, incluida la eficiencia o relación entre los costes y los resultados. Esta evaluación requiere un buen sistema de cálculo del gasto, para lo cual existen instrumentos interesantes (Ward, Holmes y Soper, 2008), así como incorporar la idea del retorno de la inversión que se utiliza en algunos programas preventivos y aplicarla al cálculo de la eficiencia de los programas de protección a la infancia en general.

Vivimos en un momento de intensa presión política para reducir gastos, y será necesario que los profesionales, los investigadores y los gestores de los programas acuerden unos criterios de eficacia y eficiencia basados en las necesidades del niño y su familia, de manera que puedan hacer frente a posibles recortes arbitrarios. Este tipo de comparaciones internacionales pueden ser una reflexión importante.

Conflictos de interés

Los autores de este artículo no han declarado ningún conflicto de intereses.

Bibliografía

- Berridge, D. (2013). Policy transfer, social pedagogy and children's residential care in England. *Child and Family Social Work*. Article first published online: 21 NOV 2013, DOI: 10.1111/cfs.12112
- Courtney, M., Dolev, T., & Gilligan, R. (2009). Looking Backward to See Forward Clearly: a Cross National Perspective on Residential Care. In M. Courtney & D. Iwaniec (Eds), *Residential Care of Children* (pp. 191-208). Oxford: Oxford University Press.
- Del Valle, J. F., Lopez, M., Montserrat, C., & Bravo, A. (2009). Twenty years of foster care in Spain: Profiles, patterns and outcomes. *Children and Youth Services Review*, 31, 847-853.
- Gilbert, N. (2012). A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34, 532-536.
- Leve, L., Harold, G. T., Chamberlain, P., Landsverk, J. A., Fisher, P. A., & Vostanis, P.(2012). Practitioner Review: Children in foster care - vulnerabilities and evidence-based interventions that promote resilience processes. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 53, 1197-1211.
- Lopez , M., & Del Valle, J. F. (2013). The waiting children: pathways (and future) of children in long term residential care. *British Journal of Social Work* (Advance Access published October 7, 2013). doi:10.1093/bjsw/bct130
- Stein, M., Ward, H., & Courtney (2006). Research review: young people leaving care. *Child and Family Social Work*, 11, 273-279.
- Stein, M., & Munro, E. (2008). Young People's Transitions from Care to Adulthood. *International Research and Practice*. London: Jessica Kingsley.
- Stein, M., Ward, H., & Courtney, M. (2011). Young People's transitions from care to adulthood (Special Issue). *Children and Youth Services Review*, 33, 2409-2540.

- Ward, H., Holmes, L., & Soper, J. (2008). *Costs and Consequences of Placing Children in Care*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Whittaker, J. K., Del Valle, J. F., & Holmes, L. (in press.) *Therapeutic Residential Care for Children and Youth. Exploring Evidence-informed International Practice*. London: Jessica Kingsley.