

La nueva Ley de Servicios Sociales en Castilla La Mancha: la figura del Trabajador Social como protección de la calidad de vida del menor

La aprobación de la nueva Ley de Servicios Sociales en 2010 en Castilla la Mancha ha supuesto un avance significativo al sustituirse las prestaciones sociales como algo graciable por un derecho reconocido por ley. Siendo el catálogo de prestaciones muy similar al anterior, en consonancia con la Ley de Autonomía Personal, la Ley 14/2010 da un paso adelante en el reconocimiento de derechos sociales. Entre los programas y prestaciones destacables son especialmente representativos los alojamientos residenciales y familiares por la tendencia generalizada de disminución de los primeros en favor de los segundos. Por otra parte, especial mención merecen los casos de maltrato a menores, tanto por la gravedad de los hechos como por la facilidad para pasar inadvertidos hasta que los sucesos son especialmente dramáticos.

Palabras clave: Menores, protección, servicios sociales, trabajadores sociales.

1. Introducción

En 1919 se crea el Comité de Protección de la Infancia bajo el auspicio de la Sociedad de Naciones, formulándose unos años después la Declaración de los Derechos del Niño, siendo la primera vez en la que se declara que la niñez es un *grupo que debe ser objeto de medidas especiales de protección para garantizar su normal desarrollo espiritual y material*. En el ámbito nacional, mediante las Leyes Orgánicas 5/2000, de Responsabilidad Penal de los Menores y en el ámbito autonómico a través de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla la Mancha, se perfila el ámbito de protección jurídica de los menores.

Por su parte, la Administración Autonómica de Castilla la Mancha ha dispuesto una serie de programas específicos de protección de los menores; programas de intervención y educación familiar, de guarda de menores, de acogimiento familiar, acogimiento residencial, adopción y autonomía personal que garantiza un catálogo de servicios y prestaciones suficiente para cubrir todo el espectro de posibles situaciones de riesgo y/o exclusión social.

El papel de los servicios básicos ha adquirido especial preponderancia en los últimos años y en él, los trabajadores sociales constituyen un elemento fundamental y diferenciador en el desarrollo de esta labor.

En el ámbito autonómico de Castilla la Mancha la aprobación de la Ley 14/2010 de 31 de diciembre de Servicios sociales ha supuesto un reconocimiento de derechos a los usuarios de prestaciones que hasta el

momento se venían reconociendo y/o prestando de forma graciable. Lo que supone un notabilísimo avance en el estado del bienestar.

2. Situación actual de los Servicios Sociales en Castilla La Mancha

La Consejería de Bienestar Social inició en el año 2006 un proceso de revisión del modelo de prestación de servicios sociales con el objetivo de mejorarlos a través de la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional, y que culminó en la aprobación de la Ley 14/2010 de 31 de diciembre.

La Red de Servicios Sociales en Castilla la Mancha atiende cada año a más de 200.000 personas, siendo el 63,48% de ellas, mujeres. Por edades, pueden clasificarse las personas atendidas por los servicios sociales de acuerdo a la siguiente tabla:

Cuadro 1. **Personas atendidas por los Servicios Sociales en Castilla-La Mancha**

Edades	Porcentaje de personas atendidas
Mayores de 74 años	32,18%
Entre 74 y 60 años	21,96%
Entre 59 y 36 años	28,60%
Entre 35 y 16 años	16%
Menores de 16 años	1,26%

Fuente: Consejería de Salud y Bienestar Social.

La nueva Ley de Servicios Sociales se aprueba como una forma de consolidar la red de servicios sociales de la Región. Para ello se aprueba un catálogo de prestaciones garantizadas, se crea un sistema público de servicios sociales pues las anteriores prestaciones que hasta la aprobación de la Ley eran graciales, se convierten en prestaciones garantizadas en forma de derechos.

El objetivo ⁽¹⁾ de los Servicios Sociales y, más concretamente de los Servicios Sociales Básicos responde a la necesidad de ofrecer soluciones a situaciones de exclusión, favoreciendo la integración social de las personas y, por otra parte, dar una respuesta a las situaciones de dependencia de forma que se garanticen los soportes necesarios para promover la autonomía personal. Con todo ello se pretende:

- Promover la adquisición o recuperación y prevenir la pérdida de capacidades de las personas, familias o grupos de los que forman parte.
- Facilitar a las personas los soportes necesarios para desenvolverse con autonomía e integrarse en el medio.

(1) Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha (2010).

- Posibilitar el acceso a las personas, familias y grupos a los recursos normalizados de otros sistemas de atención, promoviendo su integración en los mismos o previniendo su exclusión.
- Dinamizar procesos de participación y solidaridad por parte de familias, grupos y comunidades enfocados a que estén en condiciones de brindar soporte a sus miembros que facilite la integración y la autonomía en el medio.

Estos fines se desarrollan a través de una serie de programas y prestaciones que se concretan en las siguientes:

Programas:

- Apoyo personal y atención individualizada.
- Apoyo a la unidad convivencial.
- Prevención e integración social.
- Promoción de la solidaridad.

Además, están previstas las siguientes prestaciones:

- Información, valoración y orientación.
- Atención a la familia o unidad de convivencia y a los menores y jóvenes.
- Ayuda a domicilio.
- Alojamiento alternativo.
- Atención integral ante situaciones de exclusión social.

Algunos de estos programas y prestaciones se estudian y analizan más adelante con mayor detenimiento.

3. La figura de los y las trabajadores/as sociales en la nueva Ley de Servicios Sociales en Castilla-La Mancha

El papel del o la trabajador/a social en el desarrollo de los programas y prestaciones antes aludidos es crucial, por eso se analiza el modo de participación de estos profesionales en cada uno de los programas que la Comunidad Autónoma tiene estipulados. Todos ellos tienen una pauta de comportamiento que es el trabajo en equipo, por lo que la metodología general es el trabajo en red.

El primer contacto que la ciudadanía tiene con los servicios sociales se lleva a cabo a través del/la trabajador/a social, que contactará en el domicilio, en el colegio, ... por lo que su formación y reconocimientos por parte de la sociedad y de la Administración deben destacarse, si lo que se pretende es una eficaz gestión de los servicios sociales.

Los programas que se desarrollan en el catálogo de servicios sociales básicos en Castilla-La Mancha son los siguientes, adquiriendo la figura de trabajador/a social un papel fundamental.

- Programa de apoyo y atención personalizada. En él los/las trabajadores sociales son la figura profesional de referencia desde el inicio hasta la finalización, tanto si se canaliza a otros programas básicos como si se deriva a los servicios sociales especializados.

Según los propios servicios sociales, la metodología de actuación se basa en la gerencia de caso, lo que supone una coordinación integral de la atención a las personas a través de un/a profesional. Sobre la base del Plan Individual de Intervención y de los objetivos se redactan los planes específicos, por lo que cada unidad familiar tendrá uno o varios planes específicos.

- El segundo programa a desarrollar es el Programa de atención a la unidad familiar y/o de convivencia. De nuevo el/la trabajador/a social es la pieza clave y sus objetivos básicos son: reforzar la estabilidad general de las unidades y proporcionar los soportes de carácter social ajenos a la misma. Este programa se estructura en cuatro fases: acogida, a través del programa siendo el/la trabajador/a social quien recoge los datos. Tras su estudio de la situación y el diagnóstico, el equipo realiza una evaluación de la idoneidad. Si el programa es idóneo para las necesidades de la unidad familiar y/o de convivencia el equipo establece la relación de apoyo que constituya la base para ejecutar el “Plan Específico de Intervención”. Posteriormente se desarrolla y ejecutan las medidas, se realizan evaluaciones intermedias, se valoran los objetivos alcanzados y se procede a la evaluación final. Por último, la salida del programa se lleva a cabo a través del retorno al Programa de Apoyo y Atención Personalizada. Las prestaciones ofrecidas en el programa son: atención a la unidad familiar y/o de convivencia, ayuda a domicilio y alojamiento alternativo.
- Programa de prevención e integración social, en él los/as trabajadores/as sociales promueven las medidas necesarias que faciliten el acceso al empleo de las personas en exclusión, favorecen el acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios de los sistemas de protección social, facilitan los medios que permitan cubrir adecuadamente las necesidades básicas, favorecen los procesos de integración y promueven la responsabilidad de la comunidad en la construcción de un nuevo entorno integrador. Las fases por las que pasa el proceso metodológico son: acogida, acceso al programa, plan de intervención y salida del programa, en todas las fases el papel de el/la trabajador/a social son fundamentales.
- Respecto al último programa es el programa de promoción de la participación social y comunitaria en el que la figura del/la trabajador/a social también es básica y cuyos objetivos fundamentales pueden sintetizarse en: promover los órganos de participación representativos, la inclusión en procesos participativos, promover la organización comunitaria, fomentar la iniciativa social, articular acciones de prevención inespecífica y abordar de forma integral las demandas sociales de los grupos de personas que los integran, rentabilizando los recursos sociales existentes.

Tanto en los programas a desarrollar por parte de los servicios sociales de la Región Manchega como en la puesta en marcha del catálogo de prestaciones son los/las trabajadores/as sociales los agentes ejecutores básicos de todo el proceso.

4. Menores en Castilla-La Mancha

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en su artículo 31.1.31^a atribuye a la Junta de Comunidades las exclusivas competencias en materia de asistencia social, proceso que culminó con la aprobación de la Ley 3/1999 de 31 de marzo del Menor de Castilla-La Mancha, cuyo objetivo es el establecimiento de un marco jurídico de actuación para la promoción y atención del menor, de manera que se garantice el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, de manera que se potencie el desarrollo integral de los menores en los diferentes ámbitos de convivencia.

Otras normas se encargaron del desarrollo de los anteriores principios y así se aprobó el primer Plan Integral para la Infancia y Adolescencia 1999-2003, el Decreto 139/2008 de 12 de septiembre, por el que se establecen las competencias y estructura orgánica de la Dirección General de la Familia. En coordinación con ésta, la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional se ocupa de la prevención de las situaciones de riesgo de exclusión social en las familias, así como de la integración de personas, grupos y colectivos en riesgo o exclusión. Finalmente, la propia Ley del Menor atribuye a los municipios competencias en materia de atención a menores, en concreto, el capítulo II del Título IV (2) de la Ley prevé que los municipios de más de 5.000 habitantes desarrollan las funciones de detección de las necesidades de los menores y sus familias, la prevención e intervención en situaciones de riesgo y la propuesta de las medidas de protección adecuadas, así como la debida coordinación con la Administración autonómica. Los municipios con menos de 5.000 habitantes colaboran con Comunidad Autónoma en los programas y medidas de actuación acordadas para los menores.

4.1. Menores y acogimiento

El acogimiento se presenta como un recurso en el que se pretende integrar al o la menor en otra familia y que requiere del apoyo y la formación específica de quienes acogen a los o las jóvenes, pues supone que quienes se someten al acogimiento deben salir de sus propias familias y entrar en otro hogar de acogida o de residencia que debería convertirse en su familia, por haber tenido que ser separado o separada de su familia biológica. El acogimiento familiar les permite, a quienes de él disfrutan, la posibilidad de vivir durante un tiempo en un ambiente familiar complementario al suyo, en donde pueda recibir el cuidado necesario, atención y educación que permitan un desarrollo maduro y armónico de su personalidad.

(2)

El Decreto 4/2010 de 26 de enero, de protección social y jurídica de los y las menores en Castilla la Mancha desarrolla el procedimiento en materia de protección de menores y sustituye al Decreto 143/1990 de 18 de noviembre. El nuevo Decreto combina las actuaciones que deben desarrollarse en materia local y autonómica, así como las desarrolladas en el sector privado y las actuaciones atribuidas a la autoridad judicial.

Distintos modelos de acogimiento

El desarrollo profesional de los trabajadores sociales hay que encuadrarlo en el nuevo modelo establecido en el actual sistema de protección de menores en España, según el cual las actuaciones se centran en un modelo de uso intensivo del acogimiento residencial, aunque con una clara tendencia a que el modelo pivote sobre el acogimiento familiar. Según el Informe de la Comisión Especial de Estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines emitido por el Senado, el 75% de los menores se encuentran bajo la protección del acogimiento residencial, mientras que el 25% restante se encuentran bajo el paraguas del acogimiento familiar, siendo el 8% de ellos acogidos por una familia ajena.

Acogimiento familiar

En Castilla-La Mancha se llevan a cabo dos tipos de acogimiento:

- Acogimiento con previsión de retorno: Se prevé que quienes se encuentran en este modelo regresarán a su familia de origen, por lo que se exige que la familia acogedora sea una familia formada, que haya sido instruida y que trabajen conjuntamente la familia de origen del o la menor y los técnicos de menores ante situaciones conflictivas.
- Acogimiento permanente: Se produce cuando el retorno a la familia de biológica no es deseable o es imposible por dificultar un correcto desarrollo del menor. Como medida de incorporación a una familia distinta de la de origen del o la menor y en la que permanecerá hasta su mayoría de edad, su independencia o hasta que se encuentre una mejor solución.

Además, el acogimiento puede clasificarse según las necesidades que presente el o la menor, así puede ser:

- Acogimiento ordinario: para atender a niños/as que no presenten características diferenciales ni necesidades educativas especiales.
- Acogimiento especializado: se ofrece este tipo a aquellos/as menores que presentan necesidades educativas especiales o que requieran una atención especializada por presentar algún tipo de enfermedad crónica, discapacidad, trastorno del comportamiento, ...

Acogimiento residencial

La finalidad de este acogimiento es proporcionar a aquellos/as menores a quienes se les haya separado de su familia, ya sea provisional como definitivamente, como otra forma de vida alternativa. Las tipologías de centros existentes en Castilla la Mancha pueden clasificarse del siguiente modo:

- Unidades de corta estancia.
- Centros de acogida.
- Hogares funcionales y pisos tutelados.
- Residencias para adolescentes y pisos de autonomía destinados a formar a quienes en ellos viven a la independencia futura.
- Centros de menores para aquellos/as quienes la judicatura ha ordenado la privación de libertad en las diferentes modalidades: régimen cerrado, semiabierto o abierto.
- Centros de educación especial en los que residen menores con graves problemas de conducta y/o necesidades especiales de apoyo y atención especializada médica, psicológica y/o social.
- Centros de acogimiento para menores extranjeros/as no acompañados/as.

Desde 2009 la tipología se simplifica y se establecen las siguientes categorías:

1. Hogares de Primera Acogida y Valoración. En este año se disponía de 75 plazas distribuidas en seis centros, con un coste medio anual por plaza de 35.000 euros.

2. Hogares Residenciales: acogen a menores en estancias temporales. Según la Memoria del Servicio de Menores se contaba con 471 plazas repartidas en 61 hogares en 2009 y 63 en 2010. El coste medio de cada plaza se acerca a 31.000 euros anuales.
3. Centros de Atención Especializada o Terapéuticos: Se ofrecen estos servicios específicos a menores con trastornos de conducta. En Castilla-La Mancha hay dos centros de este tipo con 27 plazas en total. Variando su coste entre los 63.999 euros al año, por plaza y los 83.950, situándose entre los centros cuyo coste es más caro en toda España junto con algunos del País Vasco. A partir de 2009 estos centros son sustituidos por un Centro de Atención Especializada dentro de la red regional de recursos de atención a la salud mental.
4. Hogares Residenciales Especializados o de Socialización: Dirigido a menores con conductas inadaptadas y disruptivas. En la región sólo existe un hogar de este tipo gestionado por la Fundación Internacional O'Belén, aunque desde 2008 sólo funciona como centro de corta y media estancia. Con una capacidad para 7 plazas y su coste medio anual por plaza en 2009 era de 56.305 euros al año.
5. Pisos o Viviendas de Autonomía: Este recurso se ofrece a jóvenes y adolescentes, entre 16 y 24 años, que han estado o están bajo medidas de protección o medidas judiciales. En 2009 Castilla-La Mancha contaba con 13 hogares, aumentando en 2010 a 14, con un coste medio en 2009 de 6.782 euros por plaza al año.

Algunos datos relevantes

A lo largo de más de diez años, las pautas de comportamiento han ido cambiando significativamente en Castilla-La Mancha, si se toma como referencia el año 2001, el acogimiento residencial (3) o tradicional, suponía el 55% del total y se llevaba a cabo en centros con un número de plazas inferior a 12, en hogares funcionales con ocho o menos plazas, mientras que el acogimiento familiar alcanzaba el 45% del total de acogimientos.

No obstante, la tendencia se va invirtiendo paulatinamente y así, diez años después, la proporción de menores en medidas de acogimiento residencial llegaba al 44% y el acogimiento familiar suponía un 56% del total, siendo el 42% un acogimiento procedente de la familia extensa y el 14% restante la familia ajena. En la Región manchega se dispone de un total de 489 familias acogedoras en la modalidad de familia extensa, 159 familias ajenas; de las cuales 16 son de urgencia y 13 especializadas y 30 familias en la modalidad de preadoptiva. Además, del total de los 92 centros disponibles 6 de ellos son centros de primera acogida que cuentan con 75 plazas y 54 profesionales en ellos. Se dispone de 63 hogares residenciales con 504 plazas y 398 profesionales. Un hogar residencial especializado con 7 plazas y 12 profesionales, 14 pisos de autonomía que cuentan con 60 plazas y 8 profesionales, seis centros de ejecución de medidas de régimen abierto y fines de semana que cuentan con 37 plazas y 36 profesionales y 2 centros de ejecución de medidas de régimen semiabierto y cerrado con 72 plazas, dos de las cuales son terapéuticas, atendidas por 102 profesionales.

Acogimiento familiar

Como se ve en el siguiente cuadro, en Castilla-La Mancha en 2009 la tasa de acogimiento familiar era inferior a la media nacional que se situaba en 320 y la tasa de acogimiento en familia extensa se situaba en el 75,4%.

(3) Entre 1999 y 2004 en Castilla-La Mancha se ha pasado de 53 centros de protección con 368 plazas a 78 centros con 524 plazas, con una significativa tendencia a ser ocupadas por menores con edades superiores a lo que venía siendo tradicional, pues el 53,57% de ellos y ellas tienen más de 14 años.

Cuadro 2. **Acogimiento residencial y familiar en Castilla-La Mancha en 2009**

Provincia	Nº Menores acogimiento	Tasa provincial menores acogimiento	Nº menores familia extensa (% provincial)	Tasa provincial familia extensa	Nº menores en familia ajena (% provincial)	Tasa provincial menores en familia ajena	Población 0-17 años
Albacete	177	236,8	147	196,7	30	40,1	74.729
Ciudad Real	226	234,4	175	181,5	51	52,8	96.416
Cuenca	56	163,2	40	116,6	16	46,6	34.304
Guadalajara	64	137,3	35	75,1	29	62,2	46.587
Toledo	125	93,4	92	68,7	33	24,6	133.793
Castilla-La Mancha	648	-	489	—	159	—	385.829

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del I.N.E.

Se desprende de la anterior tabla que en Ciudad Real y Albacete (con tasas de acogimiento muy similares) se produjeron el mayor número de acogimientos regionales en 2009 seguidos de Toledo, Guadalajara y Cuenca respectivamente. Desde el año 2000 el número de menores en acogimiento familiar ha ido aumentando, mientras que desde el año 2008 las tutelas aumentaron un 0,6% respecto al año anterior mientras que las medidas de acogimiento descendieron un 0,9%.

Respecto a la incidencia de los acogimientos familiares en el año 2009 el 75,4% de los menores se encontraban en familia extensa, lo que suponía que 489 menores estaban viviendo con alguno de sus familiares hasta cuarto grado y 159 convivían con familias ajenas. Por provincias, Ciudad Real, seguida de Cuenca y Toledo fueron los territorios donde más casos se atendieron. Por el contrario, en Albacete cuatro de cada cinco menores fueron acogidos en familia extensa y en Guadalajara la proporción viene a ser de un menor en familia ajena por cada menor en familia extensa.

Acogimiento residencial

Como complemento al anterior está el acogimiento residencial como medidas interconectadas con el catálogo de prestaciones ofrecidas por la Administración. El artículo 49 de la Ley 3/1999 define el acogimiento residencial como una medida de protección del menor por la que éste se integra en un centro, correspondiendo su guarda a la persona a cargo de la dirección del mismo, bajo la supervisión de la Administración autonómica y del Ministerio Fiscal.

Numéricamente la evolución seguida por este tipo de acogimientos revela una ligera disminución, así en 2008 la tasa de acogimiento fue de 130,5 por cada 100.000 menores, situándose por debajo de la media nacional que, en ese año era de 196,1. En 2009 esta tasa se situó en 126,7, en números absolutos era 489 menores atendidos en este tipo de alojamiento residencial. Por provincias, la prevalencia de acogimientos residenciales es la siguiente en 2009:

Cuadro 3. **Acogimiento residencial en Castilla La Mancha en 2009**

	Nº Menores	Población 0-17	Tasa provincial
Albacete	116	74.729	155,2
Ciudad Real	131	96.416	135,9
Cuenca	70	34.304	204,1
Guadalajara	59	46.587	126,6
Toledo	113	133.793	84,5
Castilla-La Mancha	489	385.8290	—

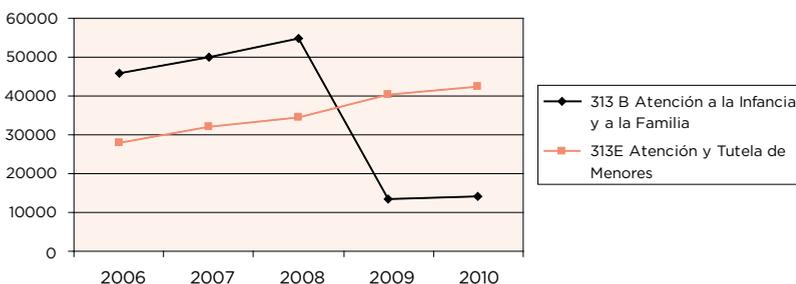
Según el anterior cuadro Guadalajara destaca a lo largo del año por el número de casos nuevos de acogimiento residencial, junto con Albacete y Toledo. En definitiva, el número de menores en acogimiento residencial fue ascendiendo desde el año 2002, llegando a 500 menores acogidos en este régimen en el año 2010, siendo esta proporción del 40% si se tienen en cuenta todo tipo de alojamientos que asume la Administración autonómica. No obstante en 2006 se produjo un descenso del 10% habiendo ascendido desde entonces el número de acogimientos residenciales respecto a otro tipo de acogimientos. Siendo el año 2009 en el que se produjeron el mayor número de altas, 304, según datos de la Dirección General de Familia.

Recursos públicos empleados en estos servicios

Finalmente, respecto a los recursos económicos empleados en el presupuesto de 2010 a la atención y tutela de menores, siendo el total de la política de gasto en protección y promoción social de un total de 1000 millones de euros, el programa 313 E de Atención y Tutela de Menores alcanzó la cifra de 42.536.710 euros, lo que supuso el 4,63% del total del presupuesto destinado a la protección y promoción social.

No obstante, la evolución seguida por estos programas desde 2006 muestra un descenso significativo del programa de Atención a la Familia muy llamativo como revela el siguiente gráfico:

Gráfico 1. **Presupuesto de protección y promoción social entre 2006 (Programas 313B y 313E) (4)**



(4)

Se contrastan estos dos programas ya que en el programa 313B se incluye la financiación de centros de día de atención a la familia, puntos de encuentro familiar, programas de apoyo y atención a la familia, ... y en el programa 313E se incluyen los proyectos gestionados a través de entidades colaboradoras, ayudas a las familias, ... En el Anexo I se muestran los porcentajes del presupuesto destinado a cada una de las partidas en 2009.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de las Leyes Generales de Presupuestos 2006-2010

Como se observa, en los años de análisis el presupuesto destinado a los programas de atención a la Infancia y a la Familia ha disminuido entre 2006 y 2010 un 69,36% y un 70% entre 2006 y 2009.

Como corolario se puede decir que a la vista de los datos económicos sobre los costes del mantenimiento de los centros de menores resulta paradójico que se reduzca la dotación presupuestaria de los programas de protección de la familia ya que, al menos cuantitativamente, resulta mucho más eficaz y mucho más eficiente que los y las menores vivan en familias que en centros residenciales y la tendencia perseguida tanto por el legislador como por la Administración supone que en el futuro se tratarán de disminuir los alojamientos residenciales a favor de los acogimientos familiares. Y, además, si se invierten recursos públicos en protección de la familia es muy probable que no aparezcan o que, al menos disminuyan las situaciones de riesgo y/o exclusión social.

5. El sistema de protección y prevención de situaciones de riesgo y desamparo

Se consideran situación de riesgo aquellas que, como consecuencia de las circunstancias de carácter personal, familiar o de entorno, no son favorables o perjudican el desarrollo personal y/o social del menor y por lo tanto, es necesario protegerlo. La Ley de Protección Jurídica del Menor amplió el foco de atención a la actuación de los servicios sociales municipales, desde un enfoque preventivo, tratando de minimizar los factores de riesgo y tratando de promover los elementos de protección del menor y de su familia.

Más concretamente, el artículo 36 (5) de la Ley 3/1999 del Menor en Castilla-La Mancha consideraba como situaciones de desamparo las siguientes:

- a. Abandono voluntario de la persona menor.
- b. El maltrato físico o psíquico grave o leve con carácter crónico, así como los abusos sexuales por parte de las personas que integren la familia o terceros con consentimiento de ésta.
- c. La inducción o permisibilidad de la mendicidad, delincuencia o prostitución.
- d. La explotación laboral o cualquier otra explotación económica de naturaleza análoga.
- e. La negligencia física o emocional en la atención a la persona con carácter grave o crónico, o cuando por las circunstancias existentes en el entorno socio-familiar se deteriore o perjudique el desarrollo de esa o ese menor.
- f. La inducción, consentimiento o tolerancia de la drogadicción o el alcoholismo.
- g. La no recuperación de la guarda una vez desaparecida las circunstancias justificativas de la asunción de ésta por la Administración.
- h. Cualesquiera otras situaciones de desprotección que se produzcan de hecho.

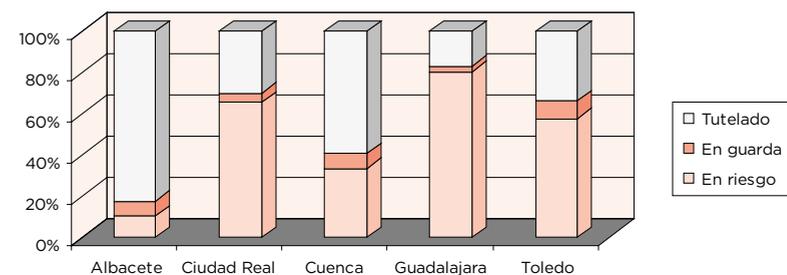
En este modelo de intervención es muy importante la anticipación a las situaciones de conflicto o dificultad, de forma que se sea capaz de evaluar el

(5)
Se cita esta norma ya que el Decreto 4/2010, de protección social y jurídica de los menores se limita a describir el procedimiento de la declaración de desamparo previsto en la Ley de 1999.

riesgo real que presenta la situación en cada caso, de manera que se puedan interconectar todos los agentes que en cada momento tengan que actuar; sanitarios, educativos y sociales.

No obstante lo anterior, la definición de situación de riesgo carece de parámetros objetivos y universales de definición, ahora bien, según los criterios empleados por la Consejería de Bienestar Social de Castilla la Mancha a lo largo del año 2009 se presentaron las siguientes situaciones de riesgo sobre menores en aquel territorio:

Gráfico 2. **Medidas de riesgo provincializadas en 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección General de la Familia.

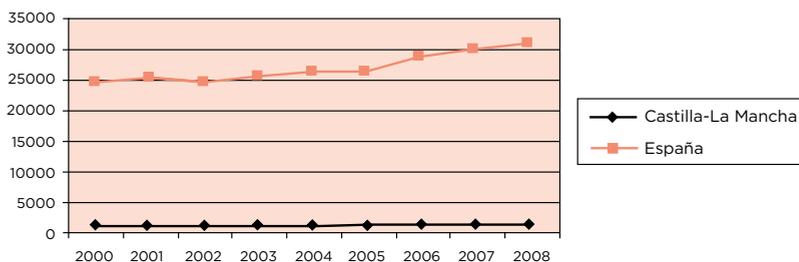
En 2009 la prevalencia de menores en situación de riesgo fue de 1.711 casos sobre una población entre 0 y 17 años de 385.829, lo que supone una tasa de 443,4 por cada 100.000 menores.

Si se tienen en cuenta las tasas de prevalencia provinciales, en función de la población entre 0 y 17 años, se observa que estas situaciones no se presentan como proporcionales a la población provincial la provincia de Toledo presenta una situación moderada de riesgo pues su población infanto-juvenil es de 133.793, es decir el 34,67% de la población total.

La tutela ex lege y la guarda

Como consecuencia de la declaración de desamparo se lleva a cabo la asunción de la tutela ex lege, asumida por la Administración en virtud de la cual la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ejerce la guarda sobre los y las menores. Estos casos aumentan tanto en Castilla-La Mancha como en el resto de España, si bien son siempre tasas inferiores a la media nacional, aunque en los últimos años las distancias han ido reduciéndose fundamentalmente por un aumento de las mismas en el territorio manchego como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 3. Evolución de las tutelas *ex lege* en datos absolutos

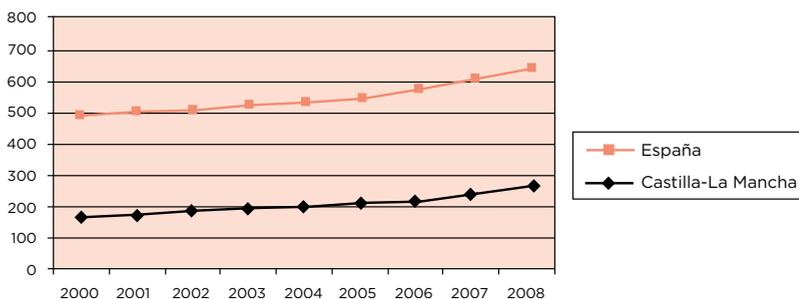


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio de la Infancia (2010).

Como se observa, las tasas de tutela en número absoluto son inferiores a la media nacional, aunque en los últimos años han aumentado

La evolución de las tasas de tutela siguen la misma tendencia, si se tienen en cuenta no sólo las altas (6) sino las altas y bajas de las tutelas teniendo en cuenta la evolución de los menores que han sido tutelados el último día del año, es decir, la tasa de prevalencia.

Gráfico 4. Evolución de las tutelas *ex lege*



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio de la Infancia (2010).

Si se analizan los datos de forma provincializada se observa que Ciudad Real es la provincia en la que hay un mayor número de menores tutelados a 31 de diciembre de 2009, el 30,4%, seguida por Albacete, 26,5% y Toledo, el 20,5%

Respecto a los nuevos casos de tutela asumidos en Castilla-La Mancha entre 2006 y 2009 muestra una tendencia ascendente mientras que en el año 2010 ha caído, según datos de la Dirección General de la Familia, siendo las altas producidas de 192 en 2006, 295 en 2007, 411 en 2008, 431 en 2009 disminuyendo a 301 en 2010. Entre 2006 y 2009 los nuevos casos de tutela se han más que duplicado en la región.

Medidas de prevención y apoyo a la familia

Las medidas de prevención y apoyo a la familia adquieren especial importancia en las tareas desempeñadas por la Administración y, en

(6) Si sólo se consideran las altas disponibles en los expedientes de tutelas, en Castilla la Mancha se ha seguido una tendencia que ha ido acercándose a la media nacional e, incluso en 2008 la ha superado ligeramente.

concreto por la Comunidad Autónoma. En concreto, en Castilla-La Mancha se desarrolló en 1999, con un horizonte hasta 2003, el Primer Plan Integral para la Infancia y Adolescencia que, una vez que finalizó no fue renovado pero cuyo testigo fue recogido por el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009 aprobado por el Consejo de Ministros en 2006 y en el que se fijaban las líneas estratégicas de las políticas de infancia que debían seguir las distintas Administraciones públicas mediante once objetivos estratégicos, 144 medidas y 101 indicadores de referencia, fundamentalmente relacionados con sistemas de información para la mejora del conocimiento sobre la infancia, promoción de políticas de apoyo a las familias, sensibilización sobre derechos y necesidades, atención a la infancia en situación de riesgo y conflictos social, entornos más apropiados, salud, nuevas tecnologías, educación o participación.

No obstante dos años antes de la aprobación del Plan Estratégico, en Castilla-La Mancha se aprobaba el Plan Integral de Apoyo a la Familia horizonte 2007-2011, en él se contienen en el Eje II *Prevención, promoción y socialización* las medidas preventivas dirigidas a la infancia y a su entorno familiar, así como los programas de participación social, promoción, concienciación y sensibilización. A pesar de todo, no puede decirse que estas medidas preventivas y de promoción sean suficientes para anteponerse a las situaciones de riesgo y/o desamparo. Además de los programas de ámbito autonómico, se desarrollan otros de carácter provincial como son los programas de *Terapia Familiar* y *el Programa de Intervención con Menores y sus Familias en situaciones de dificultad social* llevados a cabo en las provincias de Cuenca y Guadalajara respectivamente.

6. El sistema de protección y prevención de la violencia de menores

En aquellos casos en los que el o la menor es separado/a de su entorno biológico y éste es sustituido por un mecanismo de protección institucional impuesto, si, además se produce una situación de violencia, el impacto que ocasiona es mayor. La violencia en estos casos puede ser muy sutil e invisible si no presenta síntomas o si se manifiestan en un plazo largo. Además, las intervenciones legales cuentan con el respaldo de las Administraciones Públicas, lo que dificultan las ocasiones de ser recurridas y, la responsabilidad está muy diluida, ya que existen una serie de personas que intervienen en las diferentes fases de intervención y actuación con los y las menores, por lo que se complica extraordinariamente el proceso de reconocimiento de responsabilidades.

Según el Informe de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha de 2005, las causas más frecuentes por las que el sistema de protección de menores provoca violencia entre los niños se pueden concretar en las siguientes:

- La burocratización: Materializada en el exceso de documentos, la lentitud de los trámites, la abusiva influencia de los funcionarios públicos, el complejo entramado de trámites y profesionales y sus consecuencias son: la indebida prolongación de las situaciones de riesgo o desatención, la ineficacia de los recursos, la desconfianza, incertidumbre o angustia y la estigmatización social y administrativa de las familias y menores protegidos por el sistema.
- La institucionalización: Sus efectos más comunes son: el aislamiento y desarraigo familiar y social, graves carencias afectivas, déficits en

habilidades sociales, falta de experiencia y competencia para desarrollarse con autonomía y ausencia de estimulación.

- La tecnocracia provoca: innumerables y repetitivas entrevistas, citas y reuniones, informes distintos desde ópticas diferentes, a veces contradictorios, discusión institucional acerca de la responsabilidad del caso, derivaciones innecesarias que acaban con el asunto “a la deriva”, desorientación de familias y niños que se pierden en orientaciones, valoraciones y planes de actuación y orientaciones y sugerencias teóricas, imposibles de materializarse por inexistencia del recurso o la solución recomendada por el técnico. A lo que hay que añadir el efecto colateral de la existencia de diferentes corrientes metodológicas que ejercen los distintos profesionales.
- Las corrientes metodológicas.

En el ámbito regional para la atención a menores víctimas de agresiones sexuales se desarrolla el programa Revelas-m desde septiembre de 2010 y se ocupa de la atención psicológica y jurídica de menores, tanto si son acosadores como si son víctimas. A través de este programa se atendieron 110 casos, de los cuales en 76 de ellos fue necesaria la atención psicológica, en 34 fue precisa la atención jurídica y en 8 ambos tipos de atención.

Pero la preocupación de la Administración regional por estos casos es tan importante como para haber creado la denominada Unidad Regional de Abuso Sexual a menores, en la que trabajan dos psicólogos, dos pediatras y dos trabajadores sociales, con un marcado carácter multidisciplinar.

7. Conclusiones

La Consejería de Salud y Bienestar Social de Castilla-La Mancha se encarga desde septiembre de 2008 de velar por el cumplimiento efectivo de la protección de los y las menores y adolescentes en situación de riesgo a través del desarrollo de competencia en materia de protección de menores, mediante el programa de medio abierto, el de familia, infancia y mediación y a través de las prestaciones económicas encaminadas a atender las necesidades básicas de los y las menores.

A la vista de los datos analizados, cabe concluir que es mucho más eficiente invertir en políticas de familia preventivas de situaciones de riesgo que llevar a cabo una red de infraestructuras que gestionen centros residenciales en los que se alojen los menores. Y además, la tendencia en el caso del acogimiento es reducir los casos residenciales a favor de acogimientos familiares.

Por otra parte, analizando los diversos informes de los Defensores del Pueblo y de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha se deduce que es fundamental un seguimiento por parte de la Administración respecto al grado de cumplimiento de los objetivos planteados en los centros de reforma y que, por supuesto, los centros residenciales y los de reforma deben estar físicamente separados según la situación del menor, pues de otro modo las conductas disruptivas pueden generalizarse y no llevarse a cabo las terapias con la efectividad debida.

Finalmente, la figura del/la trabajador/a social constituye el elemento fundamental y diferenciador en la prestación de los servicios sociales y, especialmente en todo el proceso de ejecución de los programas y prestaciones de servicios sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRAUABARRENA, M. I. DE PÁUL, J. y TORRES, B. (1995): *El maltrato infantil. Detección, notificación, investigación y evaluación*. Madrid. Ministerio de asuntos Sociales. Madrid.

BONAL I SARRIÓ, X. (2010): "Los derechos de la infancia en el siglo XXI", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº. 90, 9-17.

CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA (2010): *Revisión del modelo de servicios sociales básicos en Castilla la Mancha*. Toledo.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA (2010): *Dictamen 7/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Castilla la Mancha*. Toledo. Disponible en: <http://www.ces-clm.es>

DEFENSOR DEL PUEBLO (2009): *Informe sobre los Centros de Protección de Menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*. Comparecencia del Defensor del Pueblo ante la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA (2011): *Informe de la evaluación de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor en Castilla la Mancha*. Mayo 2011.

DEFENSORA DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA (2005): *El sistema de protección de menores y la prevención de la violencia*. Alicante.

- (2007): *Informe Centros de Reforma de Menores*. Albacete. Disponible en: <http://www.defensorclm.com/documentos/infomes/CentrodeReformadeMenores1.pdf>

FOMBUENA VALERO, J. (2011): "Un estudio de las familias de origen de los y las trabajadores sociales desde el modelo contextual", *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales. International Journal of Social Work and Social Sciences*, nº 2, págs. 23-37.

OBSERVATORIO DE LA INFANCIA (2010): *Boletín de datos estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia*. Madrid. Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010. Disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.mspes.es/>

NAVARRO PÉREZ, J.J., PUIG I AGUT, M. (2010): "El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, págs. 65-83 núm. 90.

UNICEF España (2011): *La infancia en España 2010-2011: 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: Retos pendientes*. Disponible en: <http://www.unicef.es/contenidos/1213/index.htm?idtemplate=1>

LEGISLACIÓN Y NORMATIVAS BÁSICAS

Decreto 143/1990, de 18 de noviembre, sobre el procedimiento en materia de protección de menores

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha.

Decreto 53/1999, de 11 de mayo, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 3/1994 de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales. Modificado por Decreto 30/2004, de 30 de marzo.

Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Ley 4/2005, de 24 de mayo, del Servicio Social Especializado de Mediación Familiar.

Decreto 45/2005, de 19 de abril, por el que se regula la Adopción de Menores.

Ley Orgánica 8/2006 de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000.

Decreto 129/2006, de 26 de diciembre, regula el Acogimiento Familiar de Menores en Castilla-La Mancha.

Decreto 7/2009, de 27 de enero, de organización y funcionamiento de los puntos de encuentro familiar y edición de una Guía de Intervención.

Orden de 16 de enero de 2009, por la que se regula el programa de acogimiento familiar de Castilla-La Mancha.

Decreto 29/2009, de 14 de abril por el que se modifica el Decreto 45/2005.

Decreto 4/2010, de 26 de enero, de protección social y jurídica de las y los menores en Castilla-La Mancha.

ANEXOS

Tabla 1. **Participación proporcional de los programas, centros y servicios en los presupuestos destinados a 313B atención a la infancia y a la familia**

Programas, centros y servicios de 313B atención a la familia e infancia	% participación programa 313B
Ludotecas	30,5%
Centros de día de atención a la familia y adolescencia	12,9%
Programa de centros de mediación e intervención familiar	9,1%
Puntos de encuentro familiar	7,9%
Programa de centros de prevención e intervención en violencia familiar	5,3%
Programas de atención y apoyo a la familia	3,4%
Servicios temporales de atención a la infancia	1,9%
Línea de infancia y la adolescencia	1,5%
Programas de apoyo a las familias numerosas	1,0%
Programa de promoción a la infancia	1,0%
Programas de formación	0,9%
Programas de atención a menores víctimas de agresiones sexuales	0,1%

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (2011).

Tabla 2. **Presupuestos destinados a 313E atención y tutela de menores**

313 atención y tutela de menores	Presupuesto 2009	%participación programa 313B
Proyectos gestionados a través de Entidades colaboradoras	23.569.203,29	59%
Ayudas económicas finalistas para familias y menores	3.170.273,08	7,9%
Gestión directa	13.437.523,63	33,4%
TOTAL	40.177.000,00	100%

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (2011).

Tabla 3. **Participación proporcional de los programas, centros y servicios en los presupuestos destinados a 313E atención y tutela de menores**

Programas, centros y servicios de 313E atención y tutela de menores	% participación programa 313B
Programa acogimiento residencial	45%
Centros de cumplimiento de medidas	21,2%
Ayudas económicas a las familias acogedoras	6,0%
Programas de intervención en medio abierto con menores en conflicto	1,5%
Entidades colaboradoras de apoyo al acogimiento familiar	1,2%
Ayudas económicas del programa de autonomía personal	0,7%
Ayudas económicas del programa de adopción	0,5%
Programa de acogimiento residencial (y ayudas extraordinarias para tratamientos médicos)	0,4%
Servicios de asesoramiento y apoyo familiar post-adopción	0,2%
Programa de acogimiento familiar (ayudas extraordinarias para tratamientos médicos)	0,1%
Actuaciones de formación	0,06%

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (2011).