

InterAcción y PerspectivA

Revista de Trabajo Social

ISSN 2244-808X
D.L. pp 201002Z43506

Enero-Junio 2020
Vol. 10 No. 1



Universidad del Zulia
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Investigaciones en Trabajo Social

Interacción y Perspectiva
Revista de Trabajo Social
Vol. 10 N°1 pp. 29-46
Enero-Junio

Dep. Legal ppi 201002Z43506
ISSN 2244-808X
Copyright © 2020

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Atención a las familias e infancia en riesgo social

Enrique Pastor-Seller * Inmaculada Concepción Sánchez Raja**

Resumen

La familia es un término poliédrico y complejo estrechamente vinculado con las transformaciones y dinámicas sociales, culturales y políticas. El artículo presenta un análisis de los principales cambios en la estructura, actitudes y comportamientos familiares, las situaciones de dificultad y exclusión que afectan de manera diferenciada a los hogares y una panorámica de las competencias de las administraciones en la atención y protección a la infancia en dificultad social. Posteriormente se presentan resultados de una investigación empírica basada en el análisis de contenido de una muestra de expedientes de unidades familiares declaradas en situación de riesgo por parte de las autoridades públicas competentes. El artículo presenta de manera sintética, a modo de tipologías, un diagnóstico social de las familias en riesgo social y los diferentes procedimientos e intervenciones profesionales que se implementan atendiendo a dimensiones vitales y a los diferentes indicadores y niveles. Los resultados constan que el perfil de niños/as y sus familias está modificándose, teniendo menos que ver con la falta de cobertura de necesidades materiales de los menores de edad, basculando hacia problemáticas de carácter emocional. Por otra, que la intervención conjunta y coordinada entre los servicios sociales especializados y municipales garantiza un mayor éxito en la reducción de los factores de riesgo en menores de edad.

Palabras clave: infancia en riesgo, protección a la infancia, políticas públicas, modelos familiares, Trabajo Social.

Recibido: 03/02/2020 Aceptado: 03/05/2020

* Trabajador Social. Licenciado y Doctor en Sociología. Profesor Titular de la Universidad de Murcia (España). Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Director del Grupo de Investigación: "Trabajo Social y Servicios Sociales" epastor@um.es

**Trabajadora Social. Master en Mediación. Doctoranda de la Universidad de Murcia (España). inmaculadaconcepcion.sanchez1@um.es

Abstract

CARE FOR FAMILIES AND CHILDREN AT SOCIAL RISK

The family is a polyhedral and complex term closely linked to social, cultural and political transformations and dynamics. The article presents an analysis of the main changes in family structure, attitudes and behaviors, situations of difficulty and exclusion which affect households in a differentiated way and an overview of the authorities' responsibilities for the care and protection of children in social difficulty. The results of an empirical investigation based on the content analysis of a sample of family unit files declared at risk by the competent public authorities are presented below. The article presents as results, synthetically as typologies, a social diagnosis of families in a situation of social difficulty and the different professional procedures and interventions that are implemented according to vital dimensions and different indicators and levels of social risk. The results show that the profile of children and families in social difficulty is changing, with less to do with the lack of material needs of minors, and that it is shifting towards emotional problems. On the other hand, the joint and coordinated intervention between the specialized and municipal social services ensures greater success in reducing risk factors among minors.

Key words: children at risk, child protection, public policies, family models, Social Work.

Introducción

Las familias desempeñan un papel económico, social y político imprescindible para la cohesión y sostenibilidad social. Se sitúan en el centro de la vida social garantizando, junto a otros sistemas y actores, el bienestar de sus miembros, la educación y socialización de la infancia y la juventud y el cuidado de las personas mayores. Constituyen, un "laboratorio" donde se experimentan y reflejan muchos de los cambios sociales, pero también un catalizador e impulsor de las transformaciones sociales.

Desde una perspectiva política, tener en cuenta a las familias supone un potencial para acelerar los logros de muchos de los objetivos de desarrollo sostenible relacionados con el bienestar. De manera concreta, podemos relacionarlos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vinculados con acabar con la pobreza y el hambre; asegurar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades; asegurar oportunidades educativas a lo largo de la vida y lograr la igualdad de género (Naciones Unidas, 2015). Las políticas familiares orientadas a apoyar el papel cuidador de las familias, el equilibrio y conciliación entre progenitores o tutores, la capacitación de las familias como actores de salud, educación y bienestar de sus miembros, han demostrado su capacidad para contribuir a los objetivos de desarrollo global, conforme se evidencia en los informes de seguimiento y evaluación de Desarrollo Sostenible.

El artículo presenta un análisis de los principales cambios en la estructura, actitudes y comportamientos familiares, las situaciones de dificultad y exclusión que afectan de manera diferenciada a los hogares y una panorámica de las competencias de las administraciones en la atención y protección a la infancia en dificultad social. Posteriormente se presentan los resultados de una investigación empírica basada en el análisis de contenido de una muestra de expedientes de unidades familiares declaradas en situación de riesgo por parte de las autoridades públicas competentes.

Exclusión social en los hogares y feminización de la pobreza

El “modelo” familiar en España no es único, es cada vez más heterogéneo, los núcleos familiares son más reducidos y emergen nuevos modelos familiares. Realidades que se constatan en los datos de la última Encuesta Continua de Hogares [ECH] publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020a). En ella, observamos que el número medio de hogares alcanza los 18.625.700, con un incremento anual de 89.800 (0.5%). La población residente en viviendas familiares se incrementa en un 0,8%, mientras que el tamaño medio de los hogares se mantiene al igual que en el año anterior en 2,5 personas por hogar.

Se constata una progresiva disminución en el tamaño de hogares y un aumento en su número y tipología. En los últimos 11 años el número de hogares ha aumentado poco más del 11%, mientras que la población total sólo lo ha hecho en un 5,5%, es decir, el aumento en el número de hogares casi duplica al que ha tenido lugar en la población total, como consecuencia de la reducción del número de personas que viven en cada hogar.

Los hogares más frecuentes vuelven a ser los formados por dos personas (30,4% del total), a continuación, los unipersonales (25,7%, aunque la población incluida en estos supone el 10,3% del total). Por su parte, los hogares de cinco o más personas constituyen el 5,8% del total (su tamaño medio fue de 5,54 personas y concentraron al 12,9% de la población). Por tamaño, aumenta el número de hogares de una persona (1,3%), de dos (0,6%) y de cinco o más personas (1,7%). Por el contrario, el número de hogares con tres y cuatro personas se reduce.

Según la última Encuesta de Condiciones de Vida [ECV] de 2018 (INE, 2020b), la población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE - At Risk Of Poverty or social Exclusion) se situó en el 26,1%, frente al 26,6% de 2017. La reducción se produce en dos de sus tres componentes: intensidad en el empleo (10,7%) y riesgo de pobreza (21,5%), mientras que la carencia material severa asciende del 5,1% al 5,4%. Considerando dicha tasa y atendiendo al tipo de hogar, se sitúan por encima de esa media las personas que vivían en hogares formados por un/a adulto/a con 1 o más hijos/as dependientes a su cargo (50%) y otros hogares con niños/as dependientes (33.6%). Por debajo de la media, los hogares de una persona (25.9%), dos adultos con 1 niño/a o más dependiente/s (25.8%), otros hogares sin niños/as dependientes (22.7%) y dos adultos sin niños/as dependientes. El análisis longitudinal (2009-2018), evidencia la difícil situación de las personas adultas solas que viven en hogares con

niños/s a su cargo, cuyas tasas AROPE son hasta 28 puntos porcentuales más elevadas que las de aquellos hogares compuestos sólo por personas adultas. Dentro de ellos destaca la situación de los hogares monoparentales, cuya tasa AROPE ha sido extraordinariamente alta durante todo el período estudiado, sin apenas mejora (51.1% en 2009 y 50% en 2018).

Los hogares monomarentales por sus características intrínsecas están especialmente sobrerrepresentados en la exclusión social (las cargas económicas y sociales se centran en una única persona, siendo mayoritariamente mujer). La relación entre pobreza, exclusión social y hogares monomarentales es clara ya que estos hogares están expuestos a mayores factores de vulnerabilidad y desigualdad (Fundación FOESSA 2019). Los hogares monoparentales, encabezados mayoritariamente por mujeres, experimentan las tasas de riesgo de pobreza relativa más altas por tipo de hogar, pasando del 36,8% en 2008 al 42,9% en 2018. La tasa de riesgo de pobreza de niños y niñas que viven en hogares monoparentales es sistemáticamente superior a la tasa media de pobreza infantil. Aunque, desde 2011 las diferencias se están reduciendo, aún ahora se mantiene en tasas unos 15 puntos superior a la media (Malgesini, 2019: 45-46). Otro elemento para complementar dicho análisis, se muestra en la Tabla siguiente, referida al perfil de la persona perceptora de rentas mínimas autonómicas en España. Un perfil caracterizado por: mujer española, entre 35 y 44 años, con hijos/as a cargo y bajo nivel de estudios. El 60,70% de las personas perceptoras son mujeres, mayoritarias en todos los tipos de hogar a excepción de los unipersonales. El 93.63% de los hogares monoparentales perceptores está encabezado por mujeres.

TABLA 1

Tipo de Unidad de Convivencia de las personas titulares de las Rentas Mínimas de Inserción

Unidad Convivencia	Mujeres	Hombres	Total
Unipersonales	46.762 (43.45%)	60.865 (56.55%)	107.627 (46.71%)
Monoparentales	52.714 (93.63%)	3.583 (6.37%)	56.297 (24.43%)
Biparentales	27.632 (61.76%)	17.106 (38.24%)	44.738 (19.42%)
Pareja sin hijos/as	5.426 (56.47%)	4.182 (43.53%)	9.608 (4.17%)
Otros	7.337 (60.40%)	4.811 (39.30%)	12.148 (5.27%)
Total	139.871 (60.70%)	90.547 (39.30%)	230.418 (100.00%)

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019: 89)

El análisis de los datos muestra al igual que otros estudios (Pastor-Seller, 2019; González y Pastor-Seller, 2019) la evidente feminización de la pobreza, a la vez, que son las mujeres las que siguen siendo quienes se ocupa principalmente de las labores del "cuidado" y la asistencia a los miembros de la familia.

Los datos constatan que la familia continúa actuando como principal amortiguador de los efectos que se derivan en situaciones de dificultad económica y social, complementando el papel que desempeñan las políticas públicas, en la redistribución de rentas entre generaciones.

Respuestas de las administraciones ante las situaciones de riesgo en la infancia

La administración central en el ámbito de las familias y la infancia, tiene entre otras las siguientes funciones específicas (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2018):

- Impulso, análisis, elaboración, coordinación y seguimiento de planes, estrategias y programas de actuación en materia de protección y promoción de las familias y de la infancia en riesgo, desprotección y/o conflicto social.
- Reducción de la pobreza y lucha contra la exclusión social.
- Gestión de estudios, estadísticas y formación de profesionales.
- Fomento de cooperación con organizaciones no gubernamentales.
- Gestión de subvenciones en el ámbito de familias e infancia.
- Cooperación con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de adopción internacional.
- Impulso y gestión de órganos colegiados para el análisis, debate y propuestas en materia de familias e infancia.
- Normativa de protección y promoción de las familias y la infancia.
- Relaciones con la Unión Europea y organismos internacionales.

Por su parte, las comunidades y ciudades autónomas, ejercen las competencias de promoción, protección y apoyo a las familias e infancia, elaboración de planes, programas y proyectos específicos, protección de menores, desarrollo de programas para la preparación a la vida independiente, en especial, de jóvenes ex-tutelados. Así como, la ejecución de las medidas a menores sujetos a responsabilidad penal, incluida la creación, gestión y/o evaluación de centros, servicios y programas para el ejercicio de las mencionadas funciones. Así mismo, les corresponden las competencias derivadas de la normativa vigente en materia de adopción y de parejas de hecho, y cualesquiera otras que le asigne la legislación vigente.

Las competencias en materia de Servicios Sociales en España se encuentran descentralizadas en las diferentes comunidades autónomas y corporaciones locales,

atendiendo a sus respectivos Estatutos de Autonomía, Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas, Leyes de Infancia autonómicas y la Ley de Bases de Régimen Local. Son las comunidades autónomas las autoridades públicas competentes en la adopción de medidas de prevención, ejercicio de tutela y protección de menores.

Los servicios sociales especializados en materia de infancia articulan la oferta y procedimientos de intervención. Concretamente, desarrollan las actuaciones tendentes a la protección, promoción de los menores y familias y a la estabilización de la estructura familiar. Para tal fin, se impulsan diferentes programas de intervención familiar, defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en caso de ruptura familiar, apoyo a familias numerosas, atención a la violencia familiar, conciliación de la vida familiar y laboral, acogimiento y protección de la infancia y la adolescencia en situación de desamparo o en riesgo de exclusión social, mediación familiar e intergeneracional y promoción de la adopción nacional e internacional, entre otros.

A pesar de las mencionadas competencias, los Servicios Sociales especializados establecen niveles de coordinación y actuación con los Servicios Sociales municipales, dado que estos son el nivel próximo de atención, información, valoración y asesoramiento a toda la población, elaborando el diagnóstico y derivando hacia los recursos sociales existentes y disponibles más oportunos. Para ello desarrollan programas específicos en el propio medio familiar o comunitario, mediante atenciones de carácter social, doméstico, apoyo psicosocial, rehabilitador y socioeducativo, facilitando de este modo la permanencia y la autonomía en el medio habitual de convivencia o bien la integración social posterior a intervenciones que impliquen alejamiento del entorno social y familiar temporal.

Los proyectos sociales de protección a la familia y atención a la pobreza infantil desarrollados en las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en colaboración con las Corporaciones Locales son (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2017), fundamentalmente los siguientes:

- Proyectos dirigidos a paliar y mejorar la situación de vulnerabilidad social de las familias, cubriendo necesidades básicas de alimentación, higiene, ropa, alquiler, suministros, medicinas y prótesis, libros y material escolar, y facilitar el acceso a otros servicios de protección social (salud, educación, vivienda y de empleo) así como, el acompañamiento y trabajo social con las familias.
- Proyectos de apoyo a la conciliación familiar y laboral para familias en procesos de inserción socio-laboral con hijos/as a cargo. Ayudas para gastos de escuelas infantiles y servicios y ayudas de apoyo a la conciliación y complementarios de servicios educativos.
- Servicios de intervención y apoyo familiar, entre los que se encuentran los definidos en el apartado 1.3, del Catálogo de referencia de Servicios Sociales, como el conjunto de actuaciones profesionales dirigidas a facilitar la convivencia y la integración social de las familias abordando situaciones de crisis, riesgo o vulnerabilidad familiar, facilitándose habilidades básicas, de mediación y de conducta a los miembros de la familia o unidades de convivencia que tengan dificultades para atender adecuadamente

las necesidades básicas de autonomía, manutención, protección, cuidado, afecto y seguridad de sus miembros (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2013: 28).

- Intervención y orientación socio-familiar: educación familiar y apoyo a la parentalidad positiva, orientación familiar, apoyo ante situaciones de conflicto familiar y ante situaciones de dificultad psicosocial o riesgo de exclusión, mediación familiar, puntos de encuentro familiar (PEF) y atención socioeducativa de menores

De esta forma, los profesionales del Trabajo Social de los Servicios Sociales municipales ofrecen respuestas a necesidades sociales de distintas áreas, promoviendo intervenciones interdisciplinarias para la prevención, y atención de familias que se encuentren en situación de riesgo social, para impulsar una atención temprana y proporcionar los apoyos necesarios para que no se genere una situación de riesgo en los menores o, en su caso, proceder a su derivación y posterior reinserción social. Por tanto, los Servicios Sociales municipales cumplen una función esencial en materia de protección a la infancia y adolescencia, en la detección precoz y notificación de los casos en situación de riesgo en menores de edad.

Las notificaciones de riesgo pueden ser realizadas por instituciones o entidades de diferentes ámbitos (educativo, sanitario, policial, judicial y organizaciones sociales) ante los servicios públicos de protección en materia de menores de la respectiva Comunidad Autónoma o bien a los Servicios Sociales municipales para que estos tengan conocimiento de la situación-problema y deriven al nivel de competencia superior / competente. En su caso, los Servicios Sociales municipales, una vez estudiada la información disponible del caso y teniendo en cuenta la gravedad de la desprotección y el impacto que tiene en el menor/es los indicadores de riesgo identificados, procede a su intervención directa o derivación a los servicios sociales especializados. Para la apreciación de las situaciones de gravedad en los menores se utilizan instrumentos de valoración de la gravedad y dependiendo del nivel de riesgo de los menores de edad se propone una intervención específica.

Procedimiento y actuaciones profesionales ante situaciones de riesgo en la infancia

Aunque la familia ha sido considerada como el primer agente socializador en los menores de edad y cumple una función insustituible en sus vidas, se constata que ello no ha sucedido en todas las personas. En algunos casos, las familias no han sido una fuente de apoyo suficiente para los menores de edad, precisándose del concurso de entidades públicas competentes para su complemento o suplencia.

Desde una perspectiva normativa el Sistema de protección a la infancia en España está regulado por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio (Jefatura del Estado, 2015a) y Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (Jefatura del Estado, 2015b), que modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código

Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (Jefatura del Estado, 1996). La supremacía del "interés superior del niño" - art. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño [CDN] - 1989, Naciones Unidas - (UNICEF, 2015) y ratificado por España en 1990 (Jefatura del Estado, 1990) traspasa transversalmente todo el articulado del Sistema de protección. Para el análisis de las situaciones de riesgo en los menores de edad acudimos a la Ley 26/2015 que las define como aquellas:

(...) en la que, a causa de circunstancias, carencias, o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en el desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar. A tales efectos, se considerará indicador de riesgo, entre otros, el tener un hermano declarado en tal situación salvo que las circunstancias familiares hayan cambiado de forma evidente. La concurrencia de circunstancias o carencias materiales se considerará indicador de riesgo, pero nunca podrá desembocar en la separación del entorno familiar. (art.17 aptdo.1. Jefatura del Estado, 2015b)

La Ley 26/2015, de 28 de julio a través del artículo anteriormente citado define la figura de la situación de riesgo y el procedimiento específico de intervención pública. Esta nueva regulación presenta, entre otras, tres importantes novedades. La primera, contemplar la actuación preventiva con anterioridad a que se provoquen situaciones de empeoramiento o agravamiento de las consecuencias actuales o futuras de los menores de edad. Se pretende, de esta forma, dar oportunidades a los progenitores a ser conscientes de los "daños" y participar activamente en el cambio, para así reducir y/o eliminar los factores de riesgo al que han estado expuesto los menores de edad. La segunda, una nueva visión en cuanto a la participación del menor de edad en los procesos, ser escuchado y participar cuando tenga la madurez suficiente o llegue a los 12 años de edad. Por último, regula el riesgo prenatal y las situaciones de atención sanitaria necesaria e imprescindible para los menores no siendo ineludible la autorización de los progenitores o tutores del menor. El procedimiento de intervención ante situaciones de riesgo en menores corresponde a: (...) la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable, en coordinación con los centros escolares y servicios sociales y sanitarios y, en su caso, con las entidades colaboradoras del respectivo ámbito territorial o cualesquiera otras. (art.17. aptdo.3. Jefatura del Estado, 2015b)

Las actuaciones ante posibles situaciones de riesgo en la infancia se articulan en torno a varias fases:

a) Procedimiento de actuación ante posibles situaciones de riesgo en la infancia.

Incluye la recepción, apertura y registro de casos, comprobación de antecedentes de desprotección y análisis preliminar de la información utilizando instrumentos específicos de valoración "ad hoc". En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se utiliza el instrumento de valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección Infantil (Parra, García y Salmerón, 2002). El citado instrumento contempla tres ejes de actuación: seguir investigando para poder valorar con mayor exactitud el caso, realizar una intervención complementaria desde los servicios sociales municipales, y/o comunicar la apertura de expediente a los progenitores procediendo a una valoración diagnóstica más exhaustiva.

b) Valoración

Comprende dos ejes de intervención secuenciales. El primero, centrado en una investigación para profundizar en el conocimiento del caso y de esta forma poder orientar a una posible intervención o conclusión del caso. Para esta acción se realizan entrevistas, recogida y análisis de informes complementarios procedentes de diferentes organismos y entidades públicas y entidades sociales. El segundo, valoración diagnóstica, evaluando la gravedad (utilizando instrumentos de valoración validados), emitiendo el correspondiente Informe de Valoración, con la propuesta de la intervención que requiere.

La valoración de la situación de riesgo conllevará la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social y educativo familiar que deberá recoger los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos, promoviendo los factores de protección del menor y manteniendo a éste en su medio familiar. Se procurará la participación de los progenitores, tutores, guardadores o acogedores en la elaboración del proyecto. En cualquier caso, será oída y tenida en cuenta la opinión de éstos en el intento de consensuar el proyecto, que deberá ser firmado por las partes, para lo que se les comunicará de manera comprensible y en formato accesible. También se comunicará y consultará con el menor si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años. (art.17 aptdo.4, Jefatura del Estado, 2015b)

c) Intervención ante situaciones de riesgo

Comprende el conjunto de actuaciones dirigidas a reducir y/o eliminar los factores de riesgo identificados velando siempre el interés superior del menor. Para la implementación de las intervenciones son considerados los diferentes agentes sociales protectores que intervienen o pueden intervenir con los menores y sus familias (familias, educación, sanidad, policía, organizaciones sociales), desarrollando, desde cada ámbito, actuaciones coordinadas para la protección del menor. En este caso, la intervención de los servicios sociales municipales resulta imprescindible y determinante para la detección precoz de las situaciones de riesgo, dado que estos reciben información de todos los agentes sociales implicados y articulan un trabajo en el

territorio comunicativo y coordinado con los agentes sociales implicados orientados a próximas intervenciones familiares personalizadas.

Las actuaciones de intervención desde los servicios sociales especializados de la Comunidad Autónoma se pueden articular en las siguientes fases:

- Trámite de audiencia: se mantienen entrevistas familiares para comprobar la aceptación o rechazo de la intervención.
- Elaboración del Programa de Intervención personalizado teniendo en cuenta las necesidades de las familias.
- Evaluación periódica del Programa de Intervención mediante instrumentos validados para medir y evaluar la evolución en el comportamiento de los indicadores que generaron el riesgo en los menores de edad.

Procedimiento de intervención vinculado con la distribución de competencias entre las administraciones autónomas y locales en materia de servicios sociales en general y de protección de menores en particular.

Cuando la administración pública competente esté desarrollando una intervención ante una situación de riesgo de un menor y tenga noticia de que va a ser trasladado al ámbito de otra entidad territorial, la administración pública de origen lo pondrá en conocimiento de la de destino al efecto de que, si procede, ésta continúe la intervención que se venía realizando, con remisión de la información y documentación necesaria. Si la administración pública de origen desconociera el lugar de destino, podrá solicitar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a fin de que procedan a su averiguación. Una vez conocida la localización del menor, se pondrá en conocimiento de la Entidad Pública competente en dicho territorio, que continuará la intervención. (art.17 aptdo.7, Jefatura del Estado, 2015b)

Concretamente en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Parra, García y Salmerón, 2002), se entiende por:

- ✓ Riesgo leve: situaciones que se observan y se desarrollan en la unidad familiar, y que pueden determinar que el/la menor de edad pueda verse dañado/a, pero que todavía no se ha producido dicho daño. Las atenciones al menor de edad se encuentran cubiertas. En esta situación los Servicios Sociales municipales diseñan un plan de intervención dirigido a reparar o prevenir situaciones observadas en la familia y el menor (recursos preventivos, tramitación de ayudas...).
- ✓ Riesgo moderado: cuando la atención al menor presenta déficits que pueden provocarle algunos problemas en la situación actual o en el futuro. Existen dos formas de actuación. Por una parte, las que pueden ser abordadas desde los Servicios Sociales municipales: Se diseña un plan individualizado para intervenir con la familia y el menor, y se implementa desde dicho nivel. Por otra, cuando no es posible ser abordada desde los Servicios Sociales municipales, debido a dos motivos:

a) Los progenitores muestran una actitud colaborativa pero no se dispone de recursos suficientes en el nivel de intervención. Los Servicios Sociales municipales declaran la situación de riesgo, y actúan de forma conjunta, aunque la responsabilidad de la intervención y el trabajo directo con la familia y el menor lo realizarán los Servicios Sociales municipales con el apoyo de los Servicios Sociales especializados de la Comunidad Autónoma.

b) Los progenitores no muestran una actitud colaborativa, no se encuentran implicados en la intervención y, por tanto, no es posible la intervención desde los Servicios Sociales municipales por la no aceptación de la intervención por parte de la familia u otras causas que impiden trabajar en dicho nivel. Los Servicios Sociales municipales derivan a los Servicios Sociales especializados. Estos últimos son los responsables, realizan la declaración de situación de riesgo e impulsan la intervención directamente con la familia y el menor, con colaboración o no de los Servicios Sociales municipales.

- ✓ Riesgo grave: cuando la atención a los menores es inadecuada y se está dañando al menor de forma significativa. En este caso, desde los Servicios Sociales municipales derivan a los Servicios Sociales especializados donde se declara la situación de riesgo y se interviene directamente con la familia y el menor, con colaboración de los Servicios Sociales municipales.
- ✓ Riesgo muy grave (desprotección y desamparo): cuando la atención al menor/es es considerablemente impropia y provoca un daño extremadamente grave en el desarrollo del menor, siendo necesario que éste abandone su unidad familiar para garantizar su seguridad e integridad física. Si la situación requiere un nivel urgente de intervención, los Servicios Sociales municipales, derivan el caso a los Servicios Sociales especializados (en este caso al Servicio de Protección de Menores y Tutela o similar), declarando la situación de desamparo o asunción de guarda (está en peligro la seguridad e integridad del menor y debe ser trasladado a otro entorno más seguro). La guarda puede darse con la familia extensa del menor, o internamiento en un centro de protección de menores.

En cualquier situación, el objetivo de la intervención es reducir los factores de riesgo en los infantes y provocar un cambio en las familias para que puedan ejercer de forma adecuada y autónoma el rol parental.

Método

La investigación tuvo por objeto elaborar un diagnóstico social de las familias con niños, niñas y adolescentes de edad en riesgo y/o exclusión social y las respuestas institucionales y profesionales ofrecidas desde el sistema público de servicios sociales. Para ello se procedió, en primer lugar, a la identificación, descripción y análisis de las situaciones de dificultad que afectan a las familias con menores de edad en riesgo y/o exclusión declarada por la autoridad pública competente, considerando las dimensiones: socio-económica, hábitat y riesgo en los niños/as. Posteriormente, se analizó la oferta de servicios y programas que, desde el sistema público de servicios

sociales, a nivel primario y especializado, existe para su atención. Por último, se analizó el procedimiento de intervención de los profesionales implicados.

La población de estudio fueron las familias que tienen niños, niñas y adolescentes declarados en riesgo grave o moderado por la administración pública competente en materia de menores, en este caso en la Región de Murcia. El muestreo fue no probabilístico, siendo los criterios de selección las unidades familiares cuyos expedientes estuvieran abiertos desde 2015, cerrados en el primer semestre de 2018, y que actualmente no se encuentren activos o abiertos.

La muestra seleccionada se realizó de manera aleatoria conforme a los criterios anteriormente indicados y tras validar que se dispone de los instrumentos básicos de recogida de datos necesarios, concretamente: expedientes familiares en los que constaban de: ficha social, historia social, informes sociales y "técnicos". La muestra finalmente estudiada fue de veinte expedientes familiares con menores en riesgo moderado y grave. Se analizó por vía cuantitativa, los datos de las situaciones de dificultad en las que se han encontrado las unidades familiares objeto de estudio. Para los documentos obrantes en el expediente familiar anteriormente mencionado, se aplicó el análisis de contenido.

Descripción y análisis de resultados

Para la descripción y análisis de los resultados, se procedió a la sistematización de las situaciones de dificultad y de las respuestas institucionales y profesionales en torno a las dimensiones objeto de estudio, concretamente: socio-económica, hábitat-vivienda y riesgos en los/as niños/as.

Situación socio-económica

- Escasez de recursos económicos para satisfacer las necesidades básicas

Se engloban las situaciones de dificultad relacionada con la privación material o pobreza económica, especialmente referido a la imposibilidad de poder cubrir los gastos derivados de la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación, higiene, vestido, etc.). El estudio muestra que los ingresos de las unidades familiares proceden, principalmente, de trabajo por cuenta propia, temporal e inestable, y en gran parte economía sumergida. En otros casos, proceden de prestaciones, pensiones y ayudas, fundamentalmente del sector público, tanto de carácter periódico y/o no periódico. En un 33% de las familias en dificultad social estudiadas presentan problemas para cubrir las necesidades básicas como alimentación, vestido, etc., así como para atender los gastos derivados de los suministros de electricidad y agua potable en vivienda de residencia. Los ingresos familiares proceden, principalmente, del trabajo por cuenta propia, temporal e inestable, y en gran parte derivada de economía sumergida. En otros casos, los ingresos proceden de ayudas sociales, o pensiones, siendo ambos complementarios en sus trayectorias vitales.

El análisis de las intervenciones con las familias ante las mencionadas situaciones de dificultad permite identificar dos fases. De manera urgente los servicios sociales municipales proporcionan ayudas en especie (no monetarias), para alimentación urgente a través de asociaciones u organizaciones no gubernamentales presentes en el municipio de residencia de las familias (las más habituales Cáritas Española y Cruz Roja), y tramitación de ayudas económicas de carácter económico periódicas de competencia municipal (ayudas de emergencia social), autonómica, bien del sistema de servicios sociales (Renta Básica de Inserción, Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social.) o de otros sistemas; así como de competencia estatal (prestaciones del Servicio de Empleo Público Estatal [SEPE] como la Renta Activa de Inserción, prestación por desempleo.). En la segunda fase, desde el sistema público de servicios sociales se realizan acciones de formación y acompañamiento para la inserción laboral, bien a través de los orientadores laborales del Servicio de Empleo y Formación (en adelante SEF), o bien por parte de entidades sociales que se dediquen a la inserción laboral (Columbares, CEPAIM, Proyecto Azarbe, Escuelas de Adultos, entre otras).

- Desorganización económica

Se entienden las problemáticas relacionadas con la insuficiente capacidad y habilidad de las familias para utilizar de manera adecuada los recursos económicos de que disponen para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. En un 47% de las unidades familiares estudiadas se detecta desorganización de la economía familiar derivada al no disponer de las capacidades y/o habilidades necesarias y/o suficientes para administrar de manera coherente la economía doméstica en función de las necesidades de sus miembros.

El análisis de las intervenciones con las familias ante las situaciones de desorganización económica, los servicios sociales municipales implican a las familias para que los recursos económicos disponibles se utilicen en las necesidades básicas de sus miembros, y que puedan priorizar la economía familiar en atención de las necesidades como alimentación, gastos de alquiler, suministros, etc., evitando la adquisición de elementos innecesarios (videojuegos, entre otros).

Hábitat-vivienda

- Inestabilidad de la vivienda.

Se engloban las situaciones derivadas de la carencia de un domicilio-vivienda fijo. El 46% de las unidades familiares en dificultad social presentan un cambio continuo de residencia motivado por la imposibilidad de hacer al pago de hipotecas o alquiler. Las situaciones de impago o imposibilidad de cubrir dichos gastos ocasionan el cambio de hábitat. En este caso, debe tenerse en cuenta que el 50% de las familias viven en régimen de alquiler. La imposibilidad de atender en un momento determinado los gastos derivados de la vivienda donde se reside, origina cambios de residencia intermitentes, siendo en muchas ocasiones de municipio. Estos cambios de residencia obligan a las familias a modificar la adscripción del centro escolar de los niños, niñas y

adolescentes, ocasionando dificultades en los itinerarios curriculares, aprendizajes, etc., en definitiva, afectando a la propia integración escolar y de iguales.

- Insuficiente y/o inadecuado espacio en la vivienda para el adecuado desarrollo de sus miembros.

Se constata que en el 20% de las familias en dificultad estudiadas, existe un evidente hacinamiento habitacional, derivado de un insuficiente espacio en la vivienda en relación al número y características de las personas que conviven en el hogar. Se observa en determinadas familias que la escasez de medios económicos se encuentra en la base de que las familias continúen residiendo en la misma vivienda donde habitan varias unidades familiares distintas.

- Insuficiente y/o inadecuado equipamiento doméstico básico para el óptimo desarrollo de las funciones domésticas de las unidades familiares.

Concretamente se constata: escasez de recursos mobiliarios (camas, sillas, mesas, armarios. e insuficientes o precarios electrodomésticos (frigorífico, horno). El 13% de las unidades familiares presenta problemas para cubrir este equipamiento básico detectado en las viviendas.

El análisis de las intervenciones con las familias ante las situaciones de dificultad relacionada con el hábitat-vivienda, algunas Corporaciones Locales dispone de ordenanza o reglamento municipal para ayudas económicas orientadas para la atención de dichas necesidades, o bien disponen de "ecoparque municipal" o entidades sociales donde pueden obtener equipamiento doméstico de "segunda mano".

Niños, niñas y adolescentes en riesgo social

- Antecedentes de desprotección grave perpetrada por los padres, tutores o guardadores.

Se refiere a los actos graves de maltrato que los/as progenitores/as han tenido hacia los niños, las niñas y adolescentes. En un 17% de las familias en riesgo social estudiadas, se ha constatado que los niños, las niñas y adolescentes han sido víctimas en el pasado por problemas relacionados con la desprotección infantil.

- Problemas relacionados con el maltrato emocional.

Contextos de riesgo referidos a exposiciones, por parte de que progenitores y/o tutores, a los niños, las niñas y adolescentes a situaciones de rechazo, miedo, aislamiento, restricción de autonomía, sobre-exigencia, situaciones de violencia, instrumentalización en conflictos entre adultos, y trasmisión de inestabilidad e inseguridad en un futuro inmediato. En un 17% de los casos, las familias en riesgo social han expuesto a los menores de edad a un alto contenido traumático, ocasionándoles evidentes problemas emocionales.

- Problemas relacionados con graves déficits de salud en los padres o tutores para la adecuada atención a los niños, las niñas y adolescentes.

Se refiere a problemas de salud grave que limitan el desarrollo de su vida autónoma y/o problemas de abuso de alcohol y/o drogas. En un 14% de los casos, las familias con dificultades sociales, tienen a un progenitor que abusa del alcohol o drogas y expone a los menores de edad en su consumo.

- Padres/madres menores de edad que presentan un grado de madurez insuficiente para la adecuada atención de las necesidades básicas de sus hijos/as menores de edad.

Se trata de unidades familiares cuyos padres son menores de edad y no cuentan con la capacidad suficiente para afrontar la crianza y el cuidado del menor de edad, es la familia extensa quien apoya en estos casos la crianza. En ocasiones, se evidencian conflictos entre la familia extensa y los progenitores para la guarda del menor.

En cuanto a la intervención en los factores de riesgo de los menores de edad, los Servicios Sociales especializados, de competencia autonómica, realizan de manera directa la intervención interdisciplinar y/o en coordinación con los servicios sociales municipales, competencia local; siendo esta última modalidad de intervención la más habitual en los casos estudiados. En todos los casos, los servicios sociales especializados realizan un programa de intervención personalizado con los progenitores con objetivos y medidas orientadas a mejorar la situación respecto de los menores de edad. Cabe destacar, que la mayoría de familias y menores estudiados tienden a tener problemas emocionales o han desarrollado patologías de salud mental, que requieren un abordaje más amplio, tanto a nivel sanitario como social, para lo que el enfoque socioeducativo ha resultado idóneo en estos casos.

Discusión y Conclusiones

Las familias, en consonancia con las dinámicas sociales, adoptan como otras instituciones y actores expresiones muy diversas, con cambios constantes en su estructura, composición, funciones, actitudes y expectativas. Los nuevos modelos convivenciales/familiares, la feminización de la pobreza, las desigualdades de género, el envejecimiento de la población, las crecientes tasas de dependencia, el descenso de la población en edad de trabajar y el número de mujeres en edad fértil, entre otros, plantean la necesidad de abordar el diseño y sostenibilidad de políticas sociales orientadas a la atención y protección de las familias en general y, en riesgo social en particular en España.

La investigación constata un alto porcentaje de familias con relevantes dificultades para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestido, suministros (agua y luz) precisando de prestaciones y ayudas del sistema de Servicios Sociales municipales para su adecuada atención. Así mismo, se evidencia que la mayoría de las unidades familiares estudiadas presenta déficits para administrar de manera adecuada su economía familiar. La mitad de las familias estudiadas viven en régimen de alquiler presentando cambios constantes en el domicilio. Así mismo, se ha constatado insuficiente espacio en las viviendas e insuficiente equipamiento básico. La

inestabilidad en la vivienda y la consiguiente movilidad residencial, conlleva cambios en la adscripción de los centros educativos de los/as menores y dificultades en la regularidad de sus estudios e integración escolar-comunitaria.

Es preocupante observar que un 17% de los menores que han sido declarados en situación de riesgo o desprotección infantil presentan situaciones de riesgo o desprotección con el paso de los años. Se evidencia que los progenitores tienen graves dificultades para ejercer de forma autónoma sus funciones parentales o bien los recursos y/o intervenciones disponibles, aplicados y/o implementados no han cumplido los objetivos previstos de protección y desarrollo social.

El análisis de contenido de carácter longitudinal de los expedientes familiares constata dos tendencias. Por una parte, que el perfil de los infantes y familias atendidas está modificándose, teniendo menos que ver con la falta de cobertura de necesidades materiales de los niños, las niñas y adolescentes y más hacia problemáticas de carácter emocional. Por otra, que la intervención conjunta y coordinada entre los servicios sociales especializados y municipales garantiza un mayor éxito en la reducción de los factores de riesgo en menores de edad.

Referencias bibliográficas

- Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada [FOESSA] (2019). VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019. Madrid, Cáritas. En: <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Informe-FOESSA-2019-completo.pdf>. Fecha de consulta: 20/02/2020.
- González-Rodríguez, Rubén y Pastor-Seller, Enrique (2019). "Realidades de emergencia social en personas en situación de dependencia: indicadores y respuestas por parte del sistema de Servicios Sociales en España", En Pastor Seller, E. y Cano Soriano, L. (Edits.). **Respuestas del Trabajo Social ante situaciones de emergencias sociales y problemáticas sociales complejas de México y España**. Madrid, Dykinson. España, pp. 223-240.
- Instituto Nacional de Estadística [INE] (2020a). Encuesta Continua de Hogares de España 2019. Madrid, INE En: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176952&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 Fecha de consulta: 15/02/2020
- Instituto Nacional de Estadística [INE] (2020b). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2018. Madrid, INE En: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608 Fecha de consulta: 15/02/2020.

- Jefatura del Estado (1982). Ley 4/1982, de 9 de junio, sobre el Estatuto de la Autonomía de la Región de Murcia. Boletín Oficial del Estado, 146 de 19 de junio de 1982 En: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/06/19/pdfs/A16756-16763.pdf> modificado el 29 de noviembre de 2013 <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-15031-consolidado.pdf> pp. 16775-16763 Fecha de consulta: 10/01/2020.
- Jefatura del Estado (1990). Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Boletín Oficial del Estado, 313 de 31 de diciembre de 1990. En <https://www.boe.es/boe/dias/1990/12/31/pdfs/A38897-38904.pdf> pp. 38897-38904. Fecha de consulta: 15/01/2020
- Jefatura del Estado (1996). Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Boletín Oficial del Estado, 15 de 17 de enero de 1996 En <https://www.boe.es/boe/dias/1996/01/17/pdfs/A01225-01238.pdf> pp. 1225-1238 <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf> Fecha de consulta: 20/01/2020.
- Jefatura del Estado (2015a). Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Boletín Oficial del Estado, 175 de 23 de julio de 2015 En: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/23/pdfs/BOE-A-2015-8222.pdf> pp. 61871-61889 Fecha de consulta: 20/01/2020.
- Jefatura del Estado (2015b). Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Boletín Oficial del Estado, 180 de 29 de julio de 2015 En <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/29/pdfs/BOE-A-2015-8470.pdf> pp. 64544-64613. Fecha de consulta: 20/01/2020.
- Malgesini, Graciela (2019). Estudio sobre las familias monoparentales perceptores de rentas mínimas. Madrid, Red Europea de Lucha contra la pobreza [EAPN]. En: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1568715475_estudio-familias-monoparentales.pdf Fecha de consulta: 10/01/2020
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2013). Catálogo de Referencia de Servicios Sociales. Madrid. En: <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf> Fecha de consulta: 25/12/2019
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2017). Memoria de evaluación de los proyectos sociales de protección a las familias y atención a la pobreza infantil. Madrid, Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia. En:

<https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/programasAFI/docs/AFI2017memoria.pdf> Fecha de consulta: 25/01/2020

- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2018. Madrid, Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia. En: https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe_2018.pdf Fecha de consulta: 20/02/2020
- Naciones Unidas (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1 En: <https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/APROBACION%20AGENDA%202030.pdf> Fecha de consulta: 05/01/2020
- Parra Ortega, Juan Antonio, García Serrano, Josefa y Salmerón Giménez, Jesús (2002) (Coords.). **Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil**. Murcia, España, Consejería de Sanidad y Política Social. En [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=9415&IDTIPO=246&RASTRO=c886\\$m5855](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=9415&IDTIPO=246&RASTRO=c886$m5855) Fecha de consulta: 16/02/2020.
- Pastor-Seller, Enrique, Verde-Diego, Carmen & Lima Fernández, Ana Isabel (2019). Impact of neo-liberalism in Spain: research from social work in relation to the public system of social services, European **Journal of Social Work**, 22 (2), England, Taylor & Francis, European Association of Schools of Social Work, pp. 277-288, DOI: 10.1080/13691457.2018.1529663
- Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (1995). Ley 3/1995, de 21 de marzo de la Infancia de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 86, de 12 de abril. En: [file:///D:/Usuarios/epastor/Downloads/anuncio%20\(15\).pdf](file:///D:/Usuarios/epastor/Downloads/anuncio%20(15).pdf) pp. 4273-4284. Fecha de consulta: 18/01/2020.
- Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2003). Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 99, de 2 de mayo de 2013, pp. 8760 a 8773, última modificación parcial por Ley 5/2016, de 2 de mayo, Boletín Oficial de la Región de Murcia, 105 de 7 de mayo de 2016. En: [file:///D:/Usuarios/epastor/Downloads/anuncio%20\(13\).pdf](file:///D:/Usuarios/epastor/Downloads/anuncio%20(13).pdf) Fecha de consulta: 18/01/2020.
- UNICEF (2015). Convención sobre los derechos del niño. Madrid, UNICEF. En: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino.pdf>. Fecha de consulta: 08/01/2020.