



MENORES EN SITUACIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Diez dificultades y posibilidades de intervención y mejora

**Comunicación de la Institución del Ararteko
XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo
Navarra 2002**



Durante los últimos años, y normalmente mediante actuaciones de oficio y estudios monográficos, la institución del Ararteko ha analizado la problemática de algunos colectivos de personas menores de edad en situaciones de especial vulnerabilidad, valorando la respuesta que las instituciones dan a sus necesidades y efectuando numerosas propuestas de mejora. Estos trabajos se han recogido en diferentes informes extraordinarios presentados al Parlamento Vasco y, también, en capítulos dedicados específicamente a ellos dentro de los informes ordinarios anuales. Así, por ejemplo:

- *La atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección* (Informe extraordinario de 1997)
- *La intervención con menores infractores* (Informe extraordinario de 1998)
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales* (Informe extraordinario de 2001)
- La atención psiquiátrica infantil (en el Informe extraordinario de 2000 sobre *Atención comunitaria de la enfermedad mental*)
- Las condiciones de escolarización de los hijos e hijas de familias temporeras (en el reciente Informe extraordinario, de 2002, sobre *Situación de la población temporera en Álava*)
- La situación de los menores extranjeros no acompañados (en los capítulos de seguimiento de los últimos informes anuales)...

Sobre cada una de estas situaciones se han destacado los elementos de mayor preocupación desde una perspectiva garantista de derechos, se han efectuado recomendaciones a las administraciones responsables y se han impulsado actuaciones de mejora. No se trata aquí de recoger las cuestiones específicas acerca de cada una de las situaciones analizadas. Para ello, es preferible acudir a los informes citados. Además, es evidente que existen también otras situaciones de especial vulnerabilidad y que merecerían, igualmente, ser analizadas en profundidad: atención educativa al alumnado gitano; menores víctimas del terrorismo; enfermos de sida; menores con graves problemas de conducta o asociados a consumos de droga... Y también es evidente que cualquiera de las situaciones analizadas puede variar significativamente, en cuanto a su problemática y respuesta, de unos lugares a otros, de una a otra Comunidad Autónoma; es decir, según nuestros respectivos ámbitos territoriales de actuación.

Parece, pues, más útil para estas Jornadas fijarnos en determinados elementos comunes y no en los específicos y propios de cada situación. Es lo que pretende esta comunicación: destacar algunos de los aspectos comunes observados que afectan a la actuación institucional; elementos de preocupación que se repiten, según nuestros análisis, y que constituyen una especie de denominadores comunes de la intervención con menores; elementos preocupantes desde una perspectiva garantista necesitados de mejora y que pueden servirnos de orientación para nuestras propias actuaciones en defensa de los derechos de estas personas.

Señalaremos aquí, brevemente, diez de estas cuestiones por considerarlas especialmente significativas y útiles para nuestro trabajo.



1ª. La relación entre los servicios especializados y las redes asistenciales ordinarias

Ante bastantes situaciones de riesgo o de vulnerabilidad, a veces por imperativo legal, la respuesta de las instituciones se suele concretar en un determinado servicio especializado. Sirvan como ejemplo los centros de acogida residencial o los centros de internamiento.

Se observa que, con frecuencia, la existencia de estos servicios especializados inhibe la intervención de las redes ordinarias, o es utilizada como pretexto para reducir su implicación y respuesta: la de la red educativa ordinaria, la de la red sanitaria, la de la red de servicios sociales de base... Cuando así sucede, los riesgos asociados a la institucionalización aumentan (todas las necesidades deben ser cubiertas por los recursos del propio centro) y las posibilidades de normalización e integración social de los menores disminuyen.

Es preciso evitar estos riesgos e impulsar la mayor implicación posible de los servicios ordinarios, vencer resistencias, cuando existan, y mantener con firmeza determinados criterios ligados a derechos fundamentales, como puede ser la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años, independientemente de cual sea la situación del menor.

2ª. Coordinación entre servicios e instituciones

Casi siempre la respuesta a las situaciones de vulnerabilidad, por su propia complejidad, exige la intervención de diferentes instancias y servicios. Servicios que, muchas veces, dependen de administraciones o departamentos diferentes: bienestar social, educación, sanidad... Exigen, pues, intervenciones coordinadas, intercambios de información entre profesionales de diferentes sectores, continuidad de los trabajos... Con frecuencia, la dependencia de diferentes departamentos o de diferentes administraciones (locales, provinciales, autonómicas, estatales) se convierte en una dificultad añadida al trabajo profesional, que solamente se supera mediante un esfuerzo suplementario y la buena voluntad de las partes.

Las repercusiones de esta situación son claras: desconexión entre las intervenciones, lagunas, duplicidades, ausencia de criterios comunes..., con consecuencias negativas tanto para los servicios (falta de eficacia y consumos inútiles de energía) como para los propios menores (desatención o atenciones incoherentes).

Ante estas deficiencias se suele hablar, como desideratum, del trabajo en red. Mientras se avanza en tal dirección, existen medidas, tal vez menos ambiciosas pero aplicables de inmediato y que supondrían mejoras significativas: mecanismos de coordinación, protocolos comunes de intervención, tutorización y seguimiento de los itinerarios individuales por parte de determinados profesionales, aprovechamiento de los sistemas informáticos...

3ª. Delimitación de responsabilidades y necesidad de marcos normativos



Así como en los servicios de larga tradición y plenamente consolidados (como puede ser el sistema educativo, o el sistema sanitario) existe una regulación exhaustiva de las diferentes situaciones y un desarrollo apreciable de los mecanismos de control, inspección o evaluación, en otros campos asistenciales no sucede así.

Por otro lado, en la atención a menores en situaciones de especial vulnerabilidad es muy frecuente que la prestación concreta del servicio se delegue, por ejemplo, en una asociación o en un grupo de personas que lo gestiona directamente y que, por ello, recibe de la administración una cantidad económica, mediante convenio u otra fórmula.

Sin entrar en la discusión sobre las ventajas e inconvenientes que puedan tener los diferentes modelos (servicios propios, servicios conveniados...), la realidad observada exige, al menos, insistir en que:

- La responsabilidad de la atención, a todos los efectos, es de la administración competente en cada caso y no puede ser delegada.
- La gestión de los recursos por parte de asociaciones hace aún más necesaria la clarificación de los marcos de actuación: condiciones mínimas de los locales, cualificación y formación del personal, derechos y deberes de las partes, existencia y supervisión de los reglamentos de funcionamiento, definición y revisión de los convenios, control y evaluación externa...

Las realidades analizadas permiten afirmar que, en determinados casos, existe una total ausencia de marcos normativos y que los mecanismos de control son escasos, lo que supone una clara dejación de responsabilidades por parte de la administración. No es que el marco normativo, por sí mismo, solucione los problemas, pero sí clarifica los ámbitos de actuación, establece exigencias mínimas, ofrece un marco de garantías y, en función de él, permite una mayor seguridad jurídica en la exigencia de los derechos.

Por otra parte, la falta de claridad en la delimitación competencial, de ámbitos o de responsabilidades, puede afectar no sólo a las asociaciones o a las administraciones, sino también a las familias. En ocasiones parece necesario y posible incrementar la colaboración con ellas. A pesar de los cambios que se están dando en los modelos familiares, todavía hoy, entre nosotros, la familia tiene un papel clave a la hora de garantizar los derechos y el bienestar del menor. Un papel que debe ser apoyado por las instituciones mediante el reforzamiento de los cauces de colaboración.

4ª. Planificación y evaluación

Con frecuencia las intervenciones institucionales respecto a un determinado colectivo de menores o en respuesta a una situación se dan sin que exista un plan en el que puedan ser enmarcadas y, consiguientemente, evaluadas. Un plan que establezca las prioridades, los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo, los recursos necesarios, los mecanismos de seguimiento, las competencias y responsabilidades de cada parte...



La inexistencia de planes o compromisos públicos reduce las posibilidades de control social sobre las actuaciones administrativas y dificulta, incluso, nuestras propias intervenciones de control y en defensa de los derechos.

5ª. Dificultades para dar respuestas adecuadas a necesidades emergentes

Hay necesidades novedosas o que en un determinado momento cobran una dimensión inesperada: presencia de un importante colectivo de menores extranjeros no acompañados, incremento de adolescentes acogidos con graves problemas de conducta o con graves problemas asociados al consumo de drogas... Y suele suceder, entonces, que los recursos existentes no se adecuan a esas necesidades: no existen en los centros de acogida profesionales con conocimientos de árabe o que conozcan la cultura de los acogidos; los programas de deshabituación existentes excluyen a las personas menores de edad y están basados en la voluntariedad; los servicios de salud mental ofrecen una respuesta claramente insuficiente...

En estos casos, las dificultades se suelen acumular: es difícil prever las necesidades con antelación y, por consiguiente, planificar y anticiparse a ellas; puede que no exista una conciencia social favorable o que, incluso, exista un rechazo a determinadas actuaciones de ayuda; los equipos profesionales no se sienten preparados; los programas, puestos en marcha con el esfuerzo de muchos años no responden a las necesidades inmediatas de estos colectivos... Y, sin embargo, urgen las respuestas.

Tal vez el ejemplo más significativo se esté dando, en los últimos años, en lo que respecta a los menores extranjeros no acompañados, muchos de ellos de origen magrebí. No parece que se trate de una situación coyuntural o que vaya a desaparecer a corto plazo. Parece necesario, pues, revisar las actuaciones y adaptar, sin dilación, recursos, criterios y programas. Y resulta necesario, también, que desde nuestras instituciones ofrezcamos una atención prioritaria a estas situaciones, por su especial complejidad y dificultad.

6ª. Resistencias a tomar medidas compensadoras

Los servicios ordinarios, en general, suelen establecer una serie de prestaciones básicas, exigibles y, en principio, iguales para todos. En algunos casos, la propia organización introduce modificaciones para dar respuestas especiales a necesidades particulares; es el caso de las modificaciones introducidas en el sistema escolar para la respuesta a las necesidades educativas especiales. Pero en muchos campos existe una resistencia a ofrecer respuestas diferenciales; no iguales, sino compensatorias; que busquen la equidad, no la igualdad.

Tomemos, por ejemplo, la atención sanitaria a la salud mental de la infancia y la adolescencia. Existe un consenso bastante general sobre la insuficiencia de la prestación que, en este campo, ofrece el servicio público de salud. Y también sobre las crecientes necesidades de atención psiquiátrica de muchos de los menores acogidos por las instituciones o en situaciones especialmente vulnerables. ¿Es defendible que en estos casos se salte la lista de espera o se preste una atención más continuada..., lo que exige



modificar criterios generales? A nuestro juicio, claramente, sí. Y es posible establecer criterios flexibles y procedimientos garantistas que justifiquen el trato diferencial.

El riesgo de exclusión y de los guetos no es ajeno a nuestra sociedad y superarlo exigirá tomar medidas preventivas y reforzar las políticas compensatorias.

7ª. La debilidad de los programas de salida y emancipación

Con frecuencia, la intervención pública para garantizar derechos de la infancia responde a un proceso cronológico que se puede simplificar en términos como: prevención-detección-decisión-atención-seguimiento-búsqueda de “salidas”. Esto es muy claro, por ejemplo, en la respuesta a las situaciones de desamparo.

En general, podemos decir que nuestros sistemas de protección han desarrollado especialmente las fórmulas de atención (red de hogares o centros de acogida, centros de internamiento, algunas respuestas “comunitarias”...) pero encuentran serias dificultades en la prevención (que exige intervenciones globales), en la mejora de la detección y las respuestas rápidas (conciencia social, reforzamiento de los servicios de base, coordinación entre diferentes servicios educativos, sociales, sanitarios...), en el seguimiento y evaluación de los procesos, y en las vías de emancipación o reintegración social.

A veces analizamos con detalle la calidad de la respuesta que se ofrece al menor durante un determinado tiempo: el tiempo de acogida, el tiempo de internamiento... Pero es muy posible que los problemas más graves no se den ahí, sino previamente (antes de la detección del problema o de la decisión de intervenir) o con posterioridad (vuelta al contexto familiar o emancipación por mayoría de edad).

De acuerdo con las realidades analizadas, existe una gran desproporción (de recursos y programas) entre los servicios que podríamos llamar “cerrados” o “intensivos” y el trabajo en medio abierto o las posibilidades intermedias. Así, la “salida” se convierte en un momento clave para la inserción, un período crítico, lleno de riesgos y que puede hacer ineficaz el trabajo llevado a cabo durante años, por falta de continuidad o de un seguimiento mínimo.

Parece necesario desarrollar más estos programas y habilitar recursos que faciliten la emancipación progresiva, la inserción social, o la vuelta de los menores a la familia de origen en condiciones más favorables de las que exigieron la intervención. Se trata de mejorar las fases finales de los itinerarios de inserción.

8ª Confidencialidad y tratamiento de la información

No siempre existen criterios claros y correctos sobre la información referida a los menores o a sus familias: qué datos recabar, cómo reflejarlos documentalmente o guardar la información, quién puede tener acceso a los expedientes o a los archivos, qué hacer con ellos cuando la intervención ha terminado... Se trata, evidentemente, de preservar la intimidad del menor o la de su familia y, para ello, de respetar el criterio de



confidencialidad. Pero no siempre es fácil y pueden darse, incluso, criterios o intereses enfrentados.

Estos problemas suelen ser más evidentes en situaciones conflictivas, cuando intervienen agentes policiales o existe un interés de los medios de comunicación por obtener información y recurren, para lograrlo, a diferentes fuentes. Respecto al tratamiento informativo no es fácil consensuar unos criterios deontológicos, aunque parezca necesario y en algunos temas se ha logrado (Acuerdo de 5 de abril de 2000 sobre un “Manual de estilo periodístico” para las noticias referidas a personas inmigrantes en nuestra Comunidad Autónoma). Sin embargo sí parece exigible y urgente que todos los equipos y profesionales que intervienen dispongan de unos criterios claros.

Pero incluso cuando estos existan, será necesario efectuar un control sobre su cumplimiento, para lo cual podemos recurrir a diversos medios: revisión de los expedientes personales, archivos o cuadernos de anotaciones; seguimiento de las noticias sobre menores que aparecen en los medios; actuaciones de oficio...

9º. Sensibilización social y cultura de los derechos

En el campo de la atención social a los menores existe todavía una mentalidad de beneficencia. En muchos casos se sigue pensando que se trata de prestaciones gratuitas, que dependen de las iniciativas de buena voluntad, o de la disponibilidad de recursos, pero no existe una conciencia de estar ante derechos exigibles.

De esta mentalidad social se derivan consecuencias desastrosas para los menores (sirva como ejemplo, la escasa implicación de muchas personas en la denuncia de situaciones conocidas de riesgo o de desamparo), pero también para las propias instituciones competentes que deben vencer recelos y resistencias. Todos conocemos las dificultades que, a veces, se encuentran para abrir un recurso destinado a menores con problemas en tal o cual lugar: rechazo social, falta de colaboración de las autoridades municipales...

La Convención de los derechos de la infancia no sólo establece un catálogo de derechos: considera a cada niño, niña o adolescente como “sujeto de derechos”, un ciudadano o ciudadana de pleno derecho. Incorporar esta concepción a nuestra cultura social y hacerla efectiva en la práctica diaria supone un cambio de mentalidad que exige tiempo y un decidido esfuerzo de divulgación y sensibilización.

Corresponde a las instituciones, como se hace sobre otras cuestiones, liderar los procesos de sensibilización dirigidos al conjunto de la población, buscando el apoyo social y contrarrestando, en su caso, la presión o el rechazo de determinados grupos. Desde esta misma perspectiva, es preciso incrementar las posibilidades de participación directa de los niños, niñas y adolescentes (derecho recogido en el artículo 12 de la Convención) e incorporar la perspectiva de los derechos a los diferentes servicios.

10ª. Instrumentos de defensa y garantía



Se ha señalado ya a la planificación como uno de los elementos que facilita el control social y puede ayudarnos en nuestras propias labores de control. Existen también otros instrumentos igualmente importantes y sobre los que debemos insistir:

- Los reglamentos de organización y funcionamiento o las normas de convivencia que rigen la vida de los servicios, establecen derechos y deberes, o fijan procedimientos.
- Los registros sobre decisiones tomadas respecto a la persona menor de edad, o incidencias en las que ha participado.
- La existencia de mecanismos formales de queja y reclamación...

Es evidente que los derechos de las personas menores de edad atendidas por las instituciones son más fáciles de garantizar cuando existen este tipo de instrumentos, útiles para todas las partes:

- Para los propios menores o sus familias, que pueden participar activamente en la elaboración de las normas, disponer de un marco claro y, en caso necesario, canalizar sus quejas.
- Para los profesionales, que disponen así de criterios y de procedimientos que les permiten tomar decisiones de acuerdo con un marco establecido.
- Para las administraciones competentes que disponen así de mecanismos de control.
- Para nuestras propias intervenciones garantistas o las que correspondan a otras instancias.

* * *

Las diez cuestiones aquí señaladas afectan, en mayor o menor grado, a cualquiera de las situaciones de vulnerabilidad analizadas en profundidad y, seguramente, también a otras menos estudiadas.

Por otra parte, sería un grave error suponer que estamos ante situaciones inconexas o ante grupos, colectivos o situaciones sin relación entre sí. Nada de eso. Al igual que existen itinerarios de inserción social perfectamente claros (familia estructurada - escolarización exitosa - capacitación profesional - acceso al trabajo o a una vida familiar propia...), en nuestra sociedad existen también auténticos itinerarios de exclusión: ausencia de familia o familia desestructurada - escolarización problemática o fracaso escolar - institucionalización - delincuencia - nueva institucionalización - reincidencia...

Con frecuencia, el menor que hoy encontramos en un centro de acogida, o que vemos desescolarizado, lo encontramos mañana en un centro de internamiento, y lo podemos encontrar de nuevo, dentro de unos meses, en otra situación de especial vulnerabilidad. De ahí, la importancia de disponer de una visión global, lograr la coordinación entre servicios, o efectuar el seguimiento de las trayectorias personales hasta facilitar la inserción social.

Los diez aspectos aquí señalados como denominadores comunes constituyen, al mismo tiempo, elementos de preocupación, propuestas de mejora, y líneas de actuación que



pueden orientar nuestra intervención de defensa de los derechos de las personas menores de edad que viven en situaciones de especial vulnerabilidad.

Ararteko
Vitoria-Gasteiz, octubre de 2002