



ENPLEGU ETA GIZARTE
GAJETAKO SAILA
Gizarte Gaietako Sailburuordetza
Gizarte Zerbitzuetako Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y
ASUNTOS SOCIALES
Viceconsejería de Asuntos Sociales
Dirección de Servicios Sociales

PROTOCOLO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA DE LA DIPUTACIONES FORALES Y LOS SERVICIOS DE INCLUSIÓN SOCIAL, INCORPORACIÓN LABORAL Y EMPLEO EXISTENTES A NIVEL MUNICIPAL, FORAL Y AUTONÓMICO.

A. Identificación del problema

El presente Protocolo de Colaboración y Coordinación aborda la situación de aquellos chicos o chicas adolescentes que estando acogidos en un Dispositivo Residencial dependiente de los Servicios de Protección a la Infancia y Adolescencia de las Diputaciones Forales, alcanzan (o van a alcanzar) la Mayoría de Edad sin las adecuadas posibilidades de reincorporación a un núcleo familiar o a una vivienda propia en situación de emancipación real.

Son jóvenes que no han culminado el proceso de adquisición de las habilidades personales y sociales necesarias para iniciar una vida autónoma y/o que carecen de soporte familiar o de los recursos mínimos para llevarla a cabo. Aunque no estén sujetos a la obligatoriedad formal de atención que la ley les garantiza mientras son menores de edad, necesitan continuar recibiendo atención y apoyo si se pretende evitar que inicien posibles procesos de exclusión o marginación debido a sus carencias personales o de recursos.^{1 2}

El Decreto 131/2008, Regulador de los Recursos de Acogimiento Residencial para la Infancia y Adolescencia, prevé la posibilidad de que los adolescentes prolonguen su proceso de preparación a la emancipación en los propios dispositivos de protección durante un periodo máximo de 18 meses a partir de su cumplimiento de la Mayoría de Edad, previo acuerdo entre la persona atendida y la Entidad Pública, ya que las obligaciones legales de atención se modifican con el cumplimiento de los 18 años.

En consecuencia, este Documento debe hacer referencia tanto a las situaciones que se pueden generar al cumplimiento de la mayoría de Edad como a las que se pueden generar a la salida del recurso residencial, hasta 18 meses después de esa mayoría de edad (excepcionalmente, 24 meses), cuando así haya sido autorizado. Los Servicios de Inclusión Social, Incorporación laboral y Empleo existentes a nivel

¹ No se contempla en esta definición a aquellos chicos o chicas que por motivo de su discapacidad no van a ser capaces de llevar una vida autónoma y van a requerir de un entorno residencial especializado de por vida o de larga estancia. Esta tipología se trata en otro de los Protocolos de Coordinación que se están elaborando.

² No se contempla tampoco como objeto de este Protocolo a aquellos jóvenes que han sido atendidos en los Centros de Acogida como supuestos menores y que al conocer o determinar su identidad y su edad han resultado ser mayores de edad en el momento del ingreso, independientemente del tiempo transcurrido entre ambos hechos.

Municipal, Foral o Autonómico deben hacer frente a la demanda provocada por la salida de estos jóvenes de sus respectivos recursos de Acogida Residencial.

Hay que señalar que los programas de emancipación y de inserción no van a poder garantizar -lógicamente- la incorporación laboral y el empleo de los jóvenes, por lo que, incluso después de un itinerario de éxito en la preparación a la emancipación, es posible encontrarse con situaciones de dificultad importante para una inserción social plena. Este hecho se agrava en un ambiente de dificultad económica y laboral general.

Sin embargo existe un amplio consenso relativo a que una mayoría de las experiencias de emancipación culminan con éxito, tanto en lo que se refiere al avance personal y satisfacción de los propios jóvenes como a los hechos objetivos de acceso al mercado de trabajo y a vivienda.

Tipos de Jóvenes en esta situación

Aunque desde la filosofía y desde la propia redacción del Decreto se pretendía no diferenciar grupos de jóvenes por razón de su origen o de su situación migratoria, resulta más práctico -a efectos de concretar reflexiones y propuestas de actuación en el presente Protocolo- diferenciar o especificar grupos concretos.

Uno de los grupos específicos en el que habitualmente se presenta el problema que tratamos de manera más significativa es el de los Menores Extranjeros No Acompañados. Además, en el momento actual y al menos en algunos de los Territorios Históricos, suponen el colectivo más numeroso y que más volumen de intervención y de recursos acapara.

Se trata normalmente de chicos, en una gran mayoría de origen magrebí (en ocasiones puntuales de origen subsahariano y excepcionalmente de otros posibles orígenes) que tras su proceso migratorio y tras haber sido atendidos como menores, han cumplido o van a cumplir la Mayoría de Edad acogidos en algún Dispositivo Residencial de los Servicios de Protección a la Infancia. Están o han estado, por tanto, Tutelados por la Entidad Pública, no suelen tener referentes familiares en el entorno y pueden encontrarse en diferentes circunstancias en cuanto a algunos factores trascendentes para su futuro:

- Tiempo que llevan acogidos en los Servicios de Protección a la Infancia.
- Estado de su Documentación.
- Itinerario formativo que están realizando o que han realizado.
- Conocimiento del castellano para desenvolverse en nuestro entorno con soltura.
- Historia personal, habilidades sociales, características individuales, etc.

No obstante también podemos encontrarnos con otras casuísticas de jóvenes que, sin ser de origen extranjero, tras haber estado acogidos en los Servicios de Protección a la Infancia y haber alcanzado la Mayoría de Edad o haber transcurrido los 18 meses previstos en el Decreto tras esta Mayoría de Edad, no disponen de

condiciones idóneas para una reincorporación familiar y social adecuadas o para una emancipación y autonomía efectiva. Se tratarán en un segundo apartado.

La anteriormente citada necesidad de seguir recibiendo atención y apoyo para evitar procesos de exclusión y marginación, y para tratar de culminar con éxito el proceso de emancipación e integración social iniciado con estos jóvenes, tanto de un grupo como del otro, es la que justifica el presente Protocolo de Colaboración y Coordinación entre los Servicios Especializados de Protección a la Infancia y a la Adolescencia y los Servicios de Inclusión Social, Incorporación Laboral y Empleo.

Diferentes realidades y criterios en los Tres Territorios Históricos

Hay que constatar que es muy diferente la situación de partida de los tres Territorios Históricos en cualquiera de estos aspectos:

- la realidad general del Acogimiento Residencial
- el colectivo de menores extranjeros no acompañados en los Servicios de Protección (volumen de casos, criterios de intervención, tipos de centros, etc.)
- los Servicios de Inclusión Social (requisitos de acceso, criterios de admisión, plazos de estancia, ayudas complementarias, etc.), y
- los criterios de derivación de casos entre ambos Servicios.

La realidad es suficientemente dispar en los tres Territorios Históricos como para que, en el presente Protocolo, únicamente se considere posible proponer unas líneas genéricas mínimas de colaboración y coordinación. No parece factible ni realista, en este momento, tratar de unificar criterios de intervención con tantas unidades administrativas implicadas y con realidades de origen tan diferentes.

Además, en el caso de los Menores Extranjeros No Acompañados hay que constatar también que la cambiante evolución del fenómeno y su imprevisibilidad, provoca cambios en los criterios y modelos de intervención en cada respectivo Territorio. Esto obliga a llevar a cabo revisiones y ajustes frecuentes de las posibilidades y modos de intervención de todos los servicios implicados.

No obstante, se señalarán de manera detallada las dificultades encontradas.

B. Dificultades Detectadas

Se enumeran a continuación una serie de situaciones que se constatan como dificultades para los usuarios, o que generan dificultad de coordinación entre diferentes Servicios o que evidencian una intervención claramente diferente (en ocasiones contradictoria) entre los tres Territorios Históricos.

Respecto al colectivo de los Menores Extranjeros No Acompañados

1.- Continuidad en los dispositivos residenciales de los Servicios de Infancia durante los 18 meses que posibilita el Decreto.

Se constata un tratamiento diferenciado en el colectivo de los menores extranjeros no acompañados respecto al colectivo de menores cuyo origen es el propio territorio, en lo que se refiere a las posibilidades, reales o formales, de continuar bajo la atención de los Servicios de Protección, una vez cumplida la mayoría de edad.

En algunos casos, el colectivo de menores extranjeros no acompañados queda explícitamente excluido de esta posible continuidad. No obstante, a veces se utiliza como ámbito de espera al acceso de otros recursos, en caso de que pueda ser admitido pero no se disponga en ese momento de plaza residencial en los Servicios de Inclusión.

2.- Existencia de Programas de Emancipación específicos en los Servicios de Inclusión

Es un importante factor diferencial: los programas específicos de atención a aquellos jóvenes que tienen que abandonar los recursos de los Servicios de Infancia existen en unos territorios históricos pero no en otros.

3.- Requisitos de acceso a los Programas de Emancipación de los Servicios de Inclusión.

Cuando existen recursos de apoyo residencial específicos en los Servicios de Inclusión Social, los criterios de acceso son bastante homogéneos. Se establece, entre otros aspectos, una exigencia de buena adaptación social y personal. No obstante, uno de los criterios de acceso es sumamente diferente: la necesidad de haber tenido un periodo mínimo de estancia (por ejemplo un año) bajo los Servicios de Protección.

4.- Desatención inmediata y falta de recursos para algunos jóvenes que incumplen los criterios de acceso.

El incumplimiento de alguno de los requisitos de acceso, unido al criterio anteriormente citado que supone la imposibilidad de continuidad en los recursos de Infancia, provoca la salida inmediata de los servicios de protección de algunos jóvenes al cumplir su mayoría de edad. Estos quedan, en ocasiones, sin ningún tipo de apoyo ni cobertura residencial, económica, o de sustento.

Se constata una falta de recursos o posibilidades de apoyo respecto a estos jóvenes que quedan desatendidos. En ocasiones puntuales esta falta de recursos combinada

con determinadas situaciones personales deficitarias puede desembocar en situaciones de exclusión social grave.

Igualmente se puede señalar un problema respecto a algunos jóvenes que son expulsados de los Recursos de Inclusión Social de manera muy inmediata a su inicio en los mismos, debido a sus dificultades en cumplir los requisitos de convivencia ya sea por sus carencias personales, por no haber sido suficientemente preparados previamente o por que viven un gran cambio de criterios de convivencia al pasar de uno a otro Servicio.

En ambos casos se puede constatar que, a menudo, son aquellos jóvenes que tienen más necesidad de atención y aquellos que tienen más riesgo de quedar en situación de exclusión o marginación, los que quedan, en mayor medida y más rápidamente, fuera de situaciones de apoyo y cobertura institucional.

Estas carencias se han ido compensando parcialmente con iniciativas sociales que, de manera mas o menos formal, procuran ofrecer apoyo y orientación a estos jóvenes.

5.- Duración de los Programas de Emancipación desarrollados por los Servicios de Inclusión Social.

La duración de los Programas de Emancipación desarrollados por los Servicios de Inclusión Social se valora en ocasiones como insuficiente para culminar los procesos personales de maduración, preparación y formación que algunos de estos jóvenes necesitan.

La salida de estos Servicios, al igual que ocurre con la salida de los Servicios de Protección a la Infancia, a veces se materializa cuando los jóvenes no están aún en condiciones adecuadas de afrontarla.

6.- Dificultades de Acceso por falta de plazas residenciales.

Se constata, según los casos, una insuficiencia de recursos en los Servicios de Inclusión Social para atender a toda la demanda generada por los propios criterios establecidos, produciéndose situaciones de estancamiento, de espera y/o de incertidumbre en los jóvenes, que contradicen los criterios que han establecido los propios Servicios.

En algunos casos no pueden abandonar el dispositivo del Servicio de Protección por inexistencia de plazas, aunque se considere el momento idóneo en su trayectoria, sean necesarias las plazas para otros menores y se generen situaciones de saturación en los recursos de Infancia.

7. Acceso a las Ayudas Económicas de Inserción.

No existe una homogeneidad entre los territorios sobre las ayudas económicas establecidas para este colectivo y sobre los requisitos de acceso a ellas.

8.- Requisitos de los Recursos Residenciales.

Se constatan diferencias notables en cuanto a los requisitos estructurales de los dispositivos residenciales o de las condiciones de atención de uno y otro Servicio. Por ejemplo, número de usuarios en cada dispositivo, cobertura de profesionales, requisitos del inmueble, etc. Suelen ser, paradójicamente, condiciones más exigentes, en un sentido positivo y de calidad y garantía de servicio, en los Recursos del Servicio de Inclusión.

Respecto al resto de los menores que cumplen la Mayoría de Edad

1.- Insuficientes programas residenciales específicos de emancipación.

Se constata un tratamiento diferenciado del colectivo de menores cuyo origen está en el propio territorio respecto al colectivo de los menores extranjeros no acompañados, en lo que se refiere a las posibilidades de disfrutar de atención residencial bajo el amparo de los Servicios de Inclusión Social, una vez que los jóvenes cumplan los requisitos que se establecen para acceder a determinados servicios.

Los programas residenciales específicos de Emancipación para inmigrantes, en alguno de los Territorios Históricos, tienen un alcance y ofrecen unas posibilidades a las que no tienen acceso jóvenes que no estén en situación de inmigración pero que pudieran tener similares situaciones o dificultades personales para culminar su proceso de emancipación.

No obstante las posibilidades de continuar bajo la atención de los Servicios Residenciales de Protección hasta los 19 años y medio son, en general, mayores.

2.- Dificultades de acceso a ayudas económicas de inserción.

Se constatan criterios diferenciales entre uno y otro grupo respecto a las posibilidades reales de acceso a las ayudas económicas para la inserción.

3.- Situación y recursos diferenciados en función del Género

En algunos Territorios Históricos, el colectivo de adolescentes-chicas que han estado en situación de Acogimiento Residencial y que cumplen la Mayoría de Edad

tienen, en caso de que necesiten o sea conveniente para su proceso de emancipación, recursos y apoyos específicos y diferenciados en los Servicios de Atención a la Mujer.

C. Propuestas de Mejora y de Coordinación

1.- Unificación de Criterios en la gestión del Acogimiento Residencial entre los tres Territorios.

A pesar de que la competencia es territorial, se considera sumamente positivo establecer cauces estables de coordinación entre los tres entes forales y el establecimiento de criterios comunes entre los tres territorios en la gestión de aspectos claves del Acogimiento Residencial para evitar la existencia de modelos dispares y contradictorios en algunos ámbitos de intervención.

2.- Mejora de la Comunicación con los Servicios Sociales De Base.

Se reclama una mejora en la comunicación con los Servicios Sociales de Base, tanto a nivel de los servicios y ayudas que se ofrecen desde los ámbitos forales y de comunidad autónoma, como a nivel de los casos que luego deben afrontar desde el municipio. Este es un aspecto que en parte ya se recoge y se profundiza en otro de los protocolos elaborados.

3.- Mejora de la Coordinación entre Servicios de Infancia y Servicios de Inclusión.

En cuanto al ámbito foral, en general la coordinación y comunicación entre los Servicios de Protección a la Infancia y la Adolescencia y los Servicios de Inclusión Social está bien establecida y es constante en los Territorios en los que se ha establecido que los jóvenes deben derivarse entre uno y otro Servicio. Existen protocolos de derivación y reuniones de colaboración habituales entre ambos Servicios. No obstante se han detectado desajustes entre las necesidades existentes y la respuesta a las mismas en los Servicios de Inclusión, necesidades que de hecho se están tratando de ajustar a la demanda. También se ha constatado la ya citada disparidad de criterios entre Territorios en algunos aspectos de la derivación entre Servicios de Infancia y de Inclusión.

4.- Ampliación de los Programas de Apoyo a los Jóvenes que abandonan los Servicios de Protección.

A pesar de la importancia y el alcance de los servicios residenciales de emancipación para los jóvenes que cumplen su mayoría de edad en los Servicios de Protección a la Infancia, se hace hincapié en que son igualmente importantes

programas de apoyo, de tipo no residencial, sino centrados en los procesos de orientación personal, búsqueda de empleo e integración social.

— 0 — 0 — 0 — 0 —