

Comunicación

U.N.L.P

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Alumnas: Fux, Julieta (jufux@hotmail.com)

Marin, Lupe (marin-lupe@hotmail.com)

“De cómo dar pequeñas batallas diarias”

Trabajo sobre la Dirección de Coordinación de Servicios Zonales y Locales perteneciente al Organismo provincial de Niñez

El presente trabajo pretende analizar las prácticas y representaciones que poseen los trabajadores estatales, que se desempeñan en el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (Prov. De Bs. As) específicamente aquellos que se desempeñan en la Dirección de Coordinación de Servicios Zonales y Locales (sito en La Plata) durante el año 2016.

El Organismo Provincial hoy en día se encarga de llevar adelante la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y fue modificado y ampliado con la sanción de la “nueva ley”, término con el que los trabajadores nombran a la Ley 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de Niños y Adolescentes; sancionada en 2005 en la Provincia de Buenos Aires. Dicha normativa dio existencia y razón de ser a la Dirección sobre la que se centra este trabajo, aunque sus trabajadores ya tuviesen trayectorias diversas en el área.

Específicamente pretendemos abordar la trascendencia que tuvo para la organización el cambio de paradigma, que significó el reemplazo de la “vieja Ley” de patronato (Ley 10.067) por la “nueva Ley” de Promoción y Protección. Este hecho supone la transformación de diversos aspectos tanto del marco de relaciones –entre los trabajadores, entre el organismo y otros organismos externos a él- como de las prácticas con las que los trabajadores encaran su labor en la organización.

Consideramos que el presente trabajo puede contribuir a echar luz sobre las representaciones de los trabajadores del Organismo, haciendo hincapié en el grupo que se desempeña en la Dirección de Coordinación que por su función se relaciona con múltiples trabajadores del Organismo; a la vez que articula con trabajadores externos

El trabajo, busca anclar estas representaciones en las prácticas y relaciones que llevan adelante los trabajadores, buscando las continuidades o rupturas que sean originadas por el cambio en el marco legal, u otros motivos; por último intentamos también indagar en el aspecto formal –o reglado- del trabajo en la Dirección y en los aspectos informales –o no reglados, ya que nos parece que esta dimensión puede contribuir a dar respuesta a la pregunta respecto del funcionamiento de las organizaciones, así como nos permite plantear diversos interrogantes, ¿el cambio de normativa fue acompañado por la formalización –a través de protocolos, etc.- del trabajo? En caso de no ser así ¿qué implica esta ausencia?, ¿qué consecuencias trae?; ¿es correcto hablar de iniciativas no regladas?, ¿cuál sería su consecuencia para el desenvolvimiento de la organización?, ¿son funcionales?, ¿son fuentes de conflicto?

Metodología:

Nos ubicamos aquí bajo el paradigma de la comprensión, y no de la explicación. Intentamos comprender el acervo de cosmovisiones que poseen los actores, rescatando su capacidad de argumentación y los discursos en los que entablan explicaciones acerca de sus representaciones en sus propios términos. Es por ello que el abordaje de la problemática es de corte cualitativo. La información para el desarrollo del presente trabajo ha sido recavada a través de diversas entrevistas en profundidad, así como también observaciones participantes y análisis documental

Desarrollo:

El Organismo de Niñez depende del Ministerio de Desarrollo Social el órgano encargado de proyectar políticas y delinear programas. Al interior del Organismo de Niñez nos encontramos con cuatro grandes bloques, el primero *Dirección de enlace administrativo*, se encarga de las cuestiones relativas al personal; el segundo *Dirección provincial de planificación y control de gestión* contiene diversas oficinas que se encargan de los aspectos legales. Las últimas dos áreas son las mayores, una que puede identificarse como de ‘promoción de derechos’ (encabezada por la *Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos*) y la otra, el ‘área penal’ (*Subsecretaría de Responsabilidad Penal Juvenil*); Respecto de la subárea de *Responsabilidad Penal Juvenil* no profundizaremos más de lo que se ha mencionado, ya que la Dirección específicamente abordada en este trabajo, se ubica

dentro de la Subárea de *Promoción y Protección de Derechos*, dentro de la cual identificamos seis Direcciones.

La *Dirección Provincial de Programas y Promoción Comunitaria* -dentro de ella se ordenan los viejos institutos reconvertido en diversas instituciones-; la *Dirección de Programas de Niñez y Adolescencia*, por un lado y *de Promoción Comunitaria* por el otro; la *Dirección Provincial de Promoción de Derechos*; la *Dirección de REUNA* -Registro unificado de niñez y adolescencia, donde constan los legajos de los niños, organizaciones, ONG's, etc. que se relacionan de alguna forma con el Organismo.

Por último encontramos la *Dirección de Coordinación de Servicios Zonales y Locales*, a la que nos abocaremos en el presente trabajo.

Es necesario aclarar que la caracterización formal del Organigrama organizacional contrasta con su versión empírica, donde hallamos funciones e interrelaciones mas complejas, así como órganos inexistentes.

Respecto a la funciones de la Dirección de Coordinación de Servicios Zonales y locales:

La Dirección de Coordinación se compone por un equipo multidisciplinar integrado por técnicos-profesionales entre los que contamos trabajadores sociales, psicólogos, abogados, antropólogos y sociólogos; además de un grupo de trabajadores que realizan trabajos administrativos. Todo el equipo es sincronizado por una Coordinadora.

Esta Dirección tiene la tarea tanto de articulación como de supervisión con los Servicios Locales, si bien estos últimos no aparecen representados en el organigrama, responden a la pretensión de la Ley de brindar un abordaje integral en el marco de la comunidad de los niños, niñas y adolescentes. Los Servicios Locales se ubican en los distintos municipios, y pueden llegar a estar descentralizados en barrios, es por ello que se los identifica como la puerta de entrada al Organismo de Niñez.

Pasando en limpio, la Dirección de Coordinación de Servicios Zonales y Locales es el órgano de mayor jerarquía en territorio. La Provincia de Buenos Aires, fue dividida en jurisdicciones –respetando las trazadas por el Poder Judicial- y dentro de ellas hay un Municipio cabecera, en el que tiene sede la Dirección de Coordinación; al interior de cada jurisdicción los distintos municipios emplazan Los Servicios Locales.

Para comprender la relación entre los Servicios Zonales y los Locales resulta ilustrador el testimonio de la Coordinadora:

“quien toma la medida de abrigo es el servicio local, quienes trabajan en territorio... nosotros, lo que hace el servicio zonal, acompaña a los municipios y supervisa, pero en realidad quien toma la medida de abrigo es el servicio local”.

Además de la supervisión y coordinación con los Servicios Locales, tarea que implica el asesoramiento, acompañamiento y seguimiento de los casos abordados por los Locales; la Dirección de Coordinación, actúa como veedora de los distintos organismos que convenían con el Estado la provisión de distintos servicios. También contribuyen a readecuar estos organismos sociales en instituciones que se adapten a las necesidades de su entorno, aunque según las trabajadoras implica:

“trabajar con las instituciones para que reformen sus proyectos institucionales (...)por ejemplo los centros de día, que trabajan con los chicos dos, o tres, cuatro veces por semana, algunos eran copas de leches históricas, la idea era reconvertir esos proyectos, más a los perfiles de cada territorio.” (Socióloga)

Otra de las actividades que encaran es la sugerencia de temas y herramientas para nutrir a los futuros programas, ya que centralizan la información de los territorios. Por último los Servicios Zonales actúan como Servicios Locales en aquellos municipios donde el servicio local no existe.

Los trabajadores de la Dirección toman a su cargo distintas situaciones relacionadas con vacíos de contención del sistema, pero esta es una iniciativa del personal, sus funciones no requieren o solicitan que se aboquen a cubrir diferentes “vacíos legales” que se suceden, y es en este sentido que podemos hablar de diferentes iniciativas no regladas por parte de los trabajadores de la organización.

Como se ha mencionado, consideramos que las iniciativas no regladas forman parte del proceso de construcción de políticas públicas desde abajo, y repercuten fuertemente en la dinámica organizacional del Organismo de Niñez y Adolescencia.

Ante un obstáculo los sujetos recurren a su propia capacidad para actuar a partir de determinadas iniciativas. Aquellos actúan con dinamismo para enfrentar adversidades y diferentes situaciones que se presentan en su ámbito de trabajo no contempladas en sus funciones formales. Aquí, el habitus que portan los sujetos juega un rol fundamental dado que repercute en su capacidad reflexiva que da por resultado diferentes tipos de respuestas.

En este sentido, cabe destacar que los trabajadores manifiestan que su trabajo se desarrolla en condiciones de deterioro generado por la falta de recursos materiales, de personal, de formación, contención e infraestructura que configuran condiciones signadas por la precariedad en que desarrollan su labor; esta situación, en conjunto con la amplitud de los objetivos planteados en el marco legal, genera un despliegue de prácticas signadas por esta contradicción.

La queja por la precariedad es recurrente entre las entrevistadas, y es rescatado como una problemática que impide la consecución y desarrollo de su trabajo orientado a alcanzar los objetivos de la organización.

JL-Esta el aparato legal, pero le falta como...

M- Los dispositivos para que puedan ser...

S- Los presupuestos acordes. Esos no se cambiaron, son los mismos. Yo trabaje en sede un año, antes de la ley de presupuesto cada organismo tiene que poner proyecto por proyecto qué objetivo tiene y cuánto es en el monto. Pero se hace con el organigrama del '83 más o menos esto, porque nunca se aprobó un nuevo organigrama para la ley de presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Social. La ley de presupuesto es una mentira. No sé si alguna vez se cambiará.

La temática del presupuesto es puesta aquí, claramente como un factor que media entre el aparato legal y las prácticas necesarias para llevar a cabo los dictámenes del marco legal. La falta de presupuesto es vista como un escollo, un impedimento, un problema para efectuar su trabajo. Estas son cuestiones que persisten a lo largo de la historia de la organización y que no presentan grandes cambios conforme al paso de diferentes gestiones, cambios de leyes y de jerarquías.

Como se ha planteado, los sujetos que trabajan cotidianamente al interior de la organización encuentran espacios que les permiten cierta autonomía para enfrentar los hechos que se les presentan. Sin embargo, estos espacios de libertad se ejercitan en un marco de condiciones precarias, y tal como manifiestan, sin demasiado apoyo institucional. Esto no necesariamente implica que ese grado de libertad sea deseado, muchas veces, es producto de vacíos deliberados al interior de la organización, que completan los propios trabajadores, al ver la necesidad de hacerlo. A modo de ejemplo, la psicóloga cuenta:

La capacitación sabes quién la dio? En nuestro caso y en este lugar? La práctica... cuando el servicio zonal recién se funda, como representante del sistema de la Ley de Promoción y Protección éramos menos personas trabajando, éramos 8 integrantes del equipo técnico. Y aprendimos me acuerdo, sonaba el teléfono, se hacía silencio y la pregunta que venía de salud, de seguridad, o de educación, se transmitía y la respuesta se construía desde todos, y ahí fuimos aprendiendo.

De este modo, en dicho escenario, se va trazando desde sus iniciativas y prácticas un entramado organizacional en donde se brindan respuestas cotidianas a problemáticas emergentes, que se apoyan fuertemente en la voluntad, las capacidades y los recursos que estos sujetos puedan movilizar para hacerles frente.

La participación de los sujetos, mediante sus iniciativas no regladas, se convierte en un elemento organizacional clave, en tanto contribuyen a la actividad de la organización frente a situaciones adversas, que son moneda común.

Estas acciones reflejan una toma de posición, es decir, decisiones que dan cuenta del compromiso subjetivo que poseen los trabajadores respecto a la organización y con sus compañeros, de este modo, a partir de estas prácticas pueden vislumbrarse espacios de

encuentro basados en sus creencias que implican lazos y relaciones forjadas, cuestiones que también dan cuenta de aquello que llamamos cultura organizacional. Aquí, el abandono y exclusión que perciben de las autoridades, se re-significa y adquiere forma de solidaridad. Es la comunicación entre trabajadores-colegas lo que da lugar al ejercicio de estas iniciativas no regladas. Espacios de comunicación, detrás de los que existen espacios de negociación y mediación que permiten reestablecer el nexo entre la norma oficial y la dinámica, de esta forma cobrando relevancia las de redes de contactos informales.

Es necesario aquí, introducir una cuestión que refiere a una doble heterogeneidad en las formas de responder a las problemáticas de la promoción y protección de derechos de los niños que deben ser relevados por este organismo, y que posibilitan estas prácticas a las que se hace referencia. Por un lado, las diferencias en el abordaje institucional que se lleva a cabo desde los diferentes municipios a la problemática de la niñez y adolescencia, y que permite evidenciar un marco legal amplio que posibilita diferentes tipos de tratamiento y estrategias para llevar a cabo el objetivo de “promoción y protección” de la niñez y la adolescencia. Por otro lado, la heterogeneidad puede reconocerse al interior de la misma organización tomada para el estudio, referida a una enorme diversidad de situaciones y casos, que obliga a estos sujetos a ser flexibles en el tratamiento y procedimientos a seguir conforme a las diferentes problemáticas que se presentan para ser abordadas al interior de la organización.

Ahora bien, siguiendo a Crojetovich, pueden identificarse tres instancias de iniciativas no regladas, de corto, mediano y largo plazo, a través del trabajo de campo y los testimonios de las entrevistadas, pudimos observar que en la mayoría de las estrategias desplegadas por los trabajadores priman las iniciativas que podrían llamarse de corto plazo, dado que, como ellas mismas reconocen “estamos todo el tiempo apagando incendios”, la situación en la que se encuentran al interior de la institución, según ellas, les impide tener políticas más a largo plazo. Juega también, el agravante que ellas consideran que no hay perspectivas de mejoría o de cambios efectivamente estructurales en la institución.

Aun así, a mediano plazo, podemos identificar que hacen reuniones semanales en el equipo interdisciplinario, que es una estrategia propia del equipo para acordar modos de proceder, políticas, cuestiones internas, etc. Asimismo se pueden enmarcar dentro de las iniciativas a mediano plazo, que los profesionales realizan capacitaciones por cuenta propia. Identificamos también dentro de las iniciativas no regladas de mediano plazo, algunas que están orientadas a la canalización de frustraciones de tipo personal. En la charla mantenida en el organismo, la socióloga que forma parte del equipo

multidisciplinario comentó, como ella, aunque no se solicitara, canalizaba muchas vivencias enmarcadas en su trayectoria dentro de la organización en la elaboración de informes en los que busca dar cuenta del panorama general de la organización y diferentes problemáticas que logra identificar para las que expone propuestas que apuntan a contribuir al mejor funcionamiento institucional, para que llegado el caso –aunque duda de que pueda llegar la oportunidad- sirvan de base para modificar diversos aspectos de la organización.

Sin embargo tal como afirmamos, la mayoría de las iniciativas no regladas entrarían en el cortoplacismo. En este sentido, dado que, es este un trabajo demandante y fluctuante, excede claramente lo reglado, como bien dice la psicóloga:

Estamos todo el tiempo apagando incendios, pocas veces podemos empezar a implementar alguna cuestión metodológica y en profundidad, se intenta. Hoy por ejemplo, se arrancó reuniones con las dos casas de abrigo, pero no para capacitarlos, sino para empezar a desentrañar algunas cosas, cuestiones que tienen que ver con la dinámica, con lo que se espera, con los recursos que se tiene, con los recursos que no se tiene, trabajar las fortalezas y debilidades. Hoy arrancamos, cuánto va a durar esto... no lo sabemos

Como ejemplo ilustrador de estas iniciativas de corto plazo que permiten mantener las continuidades del desarrollo de diferentes políticas, que contemplan acciones no pautadas pero que sin embargo, se desarrollan igualmente conforme a la iniciativa personal de los trabajadores podemos rescatar el ejemplo de Miguel: Las entrevistadas nos cuentan el ejemplo de un niño que había sido encontrado perdido, que no sabía de dónde venía. En un primer momento tratan de ubicarlo, pero dado que no logran encontrar a su familia luego de un largo periodo, finalmente lo ubican en un centro. Rastrean su “edad osea” para tener noción de su edad. En el centro, lo consideran un buen niño y buscan que permanezca por más tiempo, esto los lleva a cambiar el resultado de la radiografía, dando constancia de que tiene tres años menos, para no tener que dejarlo a su suerte, escenario que deben vivenciar muchos jóvenes una vez que llegan a los 18 años, dado que ya no hay una responsabilización por parte del Estado de los jóvenes llegados a esa edad.

En el desarrollo de las entrevistas, pudimos dar cuenta de que estas cuestiones han sido de alguna manera reflexionadas en cierto punto por los actores, dado que aquellos poseen una noción de diferentes actividades que si corresponden a la organización y otras que no lo hacen, estas concepciones generan tensiones entre los sujetos que repercute en las relaciones interpersonales de trabajo que se dan al interior de la institución.

En este sentido, reiteradas veces las entrevistadas hicieron alusión a las diferencias explícitas con la coordinadora al estar más alineada con las autoridades que ingresaron

este año con el recambio de Gobierno. La psicóloga dice: *porque yo estoy distanciada con la coordinadora en este momento.*

Podemos observar también en las experiencias al interior de la trayectoria de los trabajadores como ciertas prácticas que solían enmarcarse dentro de las iniciativas no regladas, luego con la nueva Ley pasan a incorporarse dentro de la formalidad.

Hoy, con la directora de Casa de Abrigo mujeres, que nos conocemos hace 35 años, nos acordábamos de nuestras épocas, el año '90 donde ella Operadora del trabajo social, yo, psicóloga clínica, viajábamos a diferentes puntos del país a devolver pibas, trabajábamos en ese momento en el Materno en un, Isabel la Católica. Que era antes de las monjas, después pasó a ser del Estado. Pero nosotras llevábamos a las chicas a su lugar de origen.[...] Te digo que fuimos a Corrientes, Misiones, hemos recorrido el país devolviendo pibas

Vemos que ya concebían a los niños como sujetos de derecho. Sin embargo, las entrevistadas no son tan optimistas respecto de los impactos del cambio del marco legal, con el que ellas acuerdan.

Conclusiones:

Advertimos que la “nueva ley” exige el cumplimiento de ciertos objetivos, pero no establece las estrategias para llevarlos adelante. Ante esto, surge -tanto en los relatos recogidos como al interior de nuestro grupo de investigación- que este aspecto propio de la “nueva ley” abre un abanico de posibilidades, pero a su vez la existencia de la propia ley no garantiza que se cumpla su dictamen.

En sintonía con lo descrito, aquí nos hemos propuesto analizar una organización particular teniendo en consideración los aspectos formales e informales, su interrelación y los conflictos. A partir de dicho vínculo, pudimos apreciar el eje en las iniciativas no regladas en cuanto a la dinámica de la organización y la importancia de los aspectos no formales para el abordaje de la organización.

Consideramos importante hacer mención que el trabajo se desarrolla en un cambio de gestión provincial y municipal, lo que sin dudas da un marco muy particular. De todos modos, tomamos como decisión que no íbamos a imbricarnos en lo que esto implica para la organización, ya que claramente abre un marco de nuevas prácticas, nuevos conflictos, y principalmente una lógica particular de cara a las actitudes que se tiene para con la nueva gestión, lo que implicaría la apertura de preguntas que podrían ser retomadas en siguientes investigaciones.

En este mismo sentido, surge constantemente el hecho de que los abordajes que se tienen sobre los niños y adolescentes varían según la ideología reinante en los gobiernos, y eso

influye en las prácticas esperadas del organismo. No podemos dejar de hacer mención en este sentido, que nos resulta preocupante, más allá de la temática específica que abordamos, los debates que se están teniendo en cuanto a la concepción de los sujetos a abordar. Siguiendo esta línea, resulta imprescindible contextualizar, y tener en consideración el cambio político como marco de acción legal, presupuestario y de negociación, sin dejar de remarcar la construcción política desde abajo, dentro de las fronteras surcadas por la libertad de acción de los propios trabajadores.

Así mismo, surge a partir de los relatos recogidos, la idea de un supuesto “retroceso” en las concepciones acerca de los abordajes sobre niñez y adolescencia, que entendemos se da en base al debate abierto que está sobrevolando todo el trabajo sobre los viejos paradigmas que no terminan de descartarse y los nuevos que intentan hacerse su lugar.

Identificamos como dilema que se genere una dinámica entrampada en la precariedad, un círculo vicioso. Hay funcionalidad, pero permite la degradación de la institución, la reproducción de la precariedad. Se podría decir que el grado de autonomía aumenta al interior de la institución para cuestiones y decisiones de poca monta, pero disminuye puertas afuera con decisiones que implican voluntad política.

Bibliografía

Crojetovich, M. (2010) El efecto de la informalidad en la dinámica organizacional. El análisis de los hospitales públicos de la Provincia Buenos Aires. En VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación, UNLP. La Plata

Crozier, M. y Friedberg, E.(1990). El actor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva. México: Alianza.

Decreto Ley 10.067/83. (1983). Decreto Ley 10.067/83: Ley de Patronato. 03/09/2016, de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires Sitio web: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/d-10067.html>

Ley 13.298 y decretos reglamentarios. (2005). Ley de Promoción Y Protección Integral de los Derechos de los Niños. 03/09/2016, de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires Sitio web: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13298.html>

Marradi, Archenti y Piovani (2007) Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires: Emecé