

IX Jornadas de Sociología - UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2016

Nombre y apellido del/los autor/es: Dra. Marcela Velurtas; Mg. Mariángeles Calvo; Lic Agustina Favero Avico; Fernanda Calfinao Pazos

Pertenencia institucional: Facultad de Trabajo Social, UNLP

Dirección de correo electrónico: agustinafavero@yahoo.com.ar

Título:

Sobre las recientes transformaciones en la gestión de la política social de infancia. Notas sobre sus implicancias en la intervención profesional

En el presente trabajo¹ nos proponemos analizar un conjunto de transformaciones que se presentan en el contexto actual a partir del cambio de gobierno que, en la jurisdicción local, provincial y nacional, ha desplegado una evidente reformulación de su orientación y prioridades en la agenda de las políticas orientadas a la infancia, adolescencia y juventud. Hasta diciembre del año 2015 las políticas orientadas a esta población encontraron en la denominada “perspectiva de derechos” fundamentos sobre los que proyectaban programas, servicios y recursos que alentaban intervenciones en términos de protección y cuidado. Parte de esos discursos aún permanecen en la letra escrita de los programas vigentes, si bien consideramos evidente que se ha reformulado la orientación y prioridades de estas políticas públicas.

Nuestro acercamiento se centraliza en la consulta a trabajadores sociales que se desempeñan en organizaciones gubernamentales en el área de La Plata y Gran La Plata. Consideramos a estos servicios sociales como un enclave que dirige su atención a este universo, donde cotidianamente los profesionales rearticulan las demandas y estrategias de atención, constituyéndose en un espacio insoslayable por su sensibilidad para visibilizar como se resignifican las condiciones y procesos de intervención, en los espacios territoriales e institucionales donde estos profesionales se inscriben.

¹ El mismo se inscribe en el Proyecto de investigación “La intervención actual en Trabajo Social en el campo de las políticas sociales: nuevas dimensiones en relación al enfoque de derechos y políticas de cuidado” dirigido por Dra. Margarita Rozas Pagaza.

Aspectos Metodológicos

En esta oportunidad, nos propusimos relevar algunas instancias de atención estatal orientadas a la atención de población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en adelante NNAyJ), consultamos a operadores y profesionales insertos en distintos áreas de gestión estatal, en el sector de salud: centro de salud, Programa Sumar, Dirección de Asistencia Directa (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), en áreas de Desarrollo Social Local, Servicio Local, en el sector educación y cultura, Programa Fines (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios), dirección de cultura local e insertos en el Cuerpo Técnico Auxiliar del Fuero Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires.

Realizamos este proceso de consulta a agentes que se desempeñan en organizaciones que reconocemos como parte del llamado sistema de protección integral de derechos de NNAyJ. El mismo prevé una conformación que incluye los distintos organismos, instituciones, programas y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan intersectorialmente las políticas públicas de gestión estatal o privada, en todas las instancias: nacional, provincial y municipal², direccionados a la promoción, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de naturaleza política y social (Stuchlik, 2012). Como han observado distintos analistas, diseñar y poner en funcionamiento este sistema ha sido un proceso complejo e inacabado a la fecha, como resulta particularmente evidente en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, donde tiene anclaje este estudio.

Este relevamiento estuvo orientado a conocer y visibilizar:

- cambios operados desde el inicio este año (2016), que se expresan en la gestión de programas sociales donde se desempeñan los profesionales consultados,
- cómo se expresan o las formas que asumen dichos cambios, tanto en los fundamentos que orientan los procesos de trabajo, como en los discursos que comienzan a desplegar en las áreas donde estos profesionales se insertan.

Desarrollo

²Cuyo propósito central es la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Integrado por organismos llamados administrativos (dependientes de los poderes ejecutivos), judiciales y de control a través de políticas, planes y programas. Por supuesto que, en todas las jurisdicciones, este sistema supone la configuración y enlace entre instituciones y la dotación de recursos.

A la consulta relativa a los cambios que se expresan, de manera evidente, desde enero de este año, la mayoría de respuestas se concentra en una merma de recursos, la cual se manifiesta en una tendencia a reducir la inclusión de personas en los programas, baja de prestaciones y servicios, restricciones al ingreso, cese de programas (el caso del Programa Sumar), discontinuidad, suspensión, son alusiones que se reiteran en este relevamiento.

En ocasiones las restricciones son consideradas de menor relevancia, en otros programas supone una reorientación sustantiva del trabajo. Se observa en general que los profesionales no cuentan aún con un conocimiento cabal acerca de esta situación. Manifiestan una actitud de perplejidad.

Ello, asimismo, ocurre en un contexto caracterizado por contrataciones realizadas en un marco de precarización laboral -como parte del escenario de transformaciones de las relaciones laborales iniciadas en la década del '90-, que resulta ser uno de los aspectos que se relevan de manera destacada en las consultas realizadas.

La forma de contratación de la mayoría de los profesionales es por periodos cortos que se fueron prolongando, a renovarse cada 3 o 6 meses. De esta manera, el cambio de gestión alienta preocupaciones acerca de la permanencia en dichos puestos de trabajo, provoca una fuerte incertidumbre y preocupación que se desliza e incluye hacia los servicios en que se insertan, la población con la que interactúan y su propia continuidad laboral lo que consideramos puede condicionar negativamente su autonomía profesional.

En este marco, el carácter de asalariado de los trabajadores sociales resulta una condición que es necesario identificar, reconociendo que la práctica profesional está inserta en la dinámica de las instituciones, que expresan relaciones de poder y formas de pensar y dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social, por lo que esta situación condiciona y afecta de distinta manera la intervención profesional. Tal como refiere Cardematori, la constatación de condiciones laborales signadas por los bajos salarios, la inestabilidad laboral, la precarización de servicios por la falta de recursos de funcionamiento (el consecuente pluriempleo y rotación sistemática en búsqueda de mejores salarios) configura la orientación de un Estado en la atención vía trabajadores fragmentados y precarizados de las, ya fragmentadas y precarizadas, políticas sociales (Cadermatori, 2011:91)

De tal manera que los profesionales advierten una multiplicidad de situaciones que alteran las intervenciones que desarrollaban hasta el año anterior, se insertan en áreas que se ven afectadas por el cambio en la orientación de los programas en que se desempeñan, y ello

ocurre simultáneamente a lo que nominan como un proceso de empobrecimiento de la población con la que trabajan, según los mismos refieren.

Respecto de los cambios en la orientación se priorizaron las manifestaciones que evidencian que las principales medidas de cambio estarían ligadas a una merma de recursos no solo en los que se destinan a la población sino también en cuanto a los insumos de trabajo y viáticos. Los agentes consultados también señalan que las autoridades no han explicitado con claridad los fundamentos de la reorientación de la política en que se inscriben estos programas, que parecen justificarse en un proceso de ajuste y restricción presupuestaria, en este primer momento, sin otras justificaciones que expliquen los fundamentos de la reorientación operada.

Recordemos que a partir de la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 e incorporada a la Constitución Nacional desde el año 1994, comenzó en nuestro país un proceso progresivo de transformación de la legislación, las políticas sociales y las intervenciones, relativas a la niñez y la adolescencia, destinadas promover el cumplimiento de todos los derechos enunciados.

Hasta diciembre del año 2015, las políticas orientadas a la infancia, adolescencia y juventud encontraron en la denominada “perspectiva de derechos” fundamentos sobre los que proyectaban programas, servicios y recursos que alentaban intervenciones en términos de protección y cuidado. Según Abramovich y Pautassi (2009), esta perspectiva utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos para proyectarlas a las políticas de desarrollo. “...Efectivamente, en los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos han establecido con mayor exactitud no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un conjunto de obligaciones positivas. Implica, entre otros efectos, que se ha precisado no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a derechos y garantías ciudadanas, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales...El eje central consiste en incorporar estándares jurídicos en la definición de políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y políticos locales, al igual que las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas sociales...”. (Pautassi, 2008:12).

Sin embargo, los profesionales advierten que en este último periodo, se elude la mención del concepto de derechos, titulares de derechos, nominaciones que fueron reemplazadas por términos tales como “subsidiados”, “beneficiarios”, etc. Consideramos que las formas en que los programas prefiguran a la población a la que se dirigen, luego se expresan en la forma de requisitos y mecanismos orientados a su atención. La paulatina clausura de procesos de acceso a la población que transita por estos programas, y las nuevas designaciones son consideradas como indicadores de un posicionamiento, que se distingue en la actualidad, de las ideas que se diferencian de la noción de inclusión vigente en el periodo anterior. La forma que adquiere la política social “normatiza y normaliza un régimen de reproducción social” (Grassi; 2008:30).

Los profesionales consultados distinguen, asimismo, otro aspecto vinculado con las transformaciones recientes, que refiere a la construcción de la categoría de pobreza y empobrecimiento. En ambos casos, sostenemos que esta definición material y simbólica de estos conceptos, no se reduce al carácter técnico o especializado sino a un posicionamiento político particular.

A partir de los enunciados relevados en este acercamiento, observamos que la construcción de los sujetos de la intervención articulada a la orientación de los programas sociales deviene de una construcción política, técnica y social de la pobreza (Cardarelli y Rosenfeld, 2000). En este sentido, los profesionales refieren que no se construye un discurso desde una perspectiva de derechos, sino otro discurso asociado a una lógica de asistencialista que enfatiza la categoría de beneficiario.

Consideramos importante retomar la propuesta analítica de estas autoras (Cardarelli y Rosenfeld, 2000) en tanto la misma sostiene que la intervención gubernamental de los programas sociales se organiza a partir de tres racionalidades, las cuales aparecen en los enunciados de algunos de los trabajadores sociales. La retórica, manifiesta en la forma en que el discurso califica a la población desde un imaginario de pobreza, los pobres, los asistidos y beneficiarios; la burocrática la cual se expresa en cada área programática con una intensificación de lineamientos que exigen a los profesionales una nueva orientación en sus prácticas, con nuevos perfiles de beneficiarios, restricciones en el acceso a recursos y aumento de la focalización en determinados sectores. Y por último, el control social atravesado por ese orden del discurso y la intensificación de la burocratización de la intervención, aspecto que denota mecanismos a partir de los cuales se intensifican postulados respecto a la pobreza.

En esta misma línea, Gómez sostiene que el Estado, al definir “quienes son los pobres” define también qué se puede hacer con ellos” y en esas definiciones opera su influencia respecto de la construcción de las demandas. De este modo, el enfoque desde el cual se define la pobreza habilita un marco de recepción de demandas de intervención del Estado, y al habilitar ciertas demandas, suprime las expectativas alrededor de respuestas que sobrepasen los márgenes planteados. (Gómez, 2013)

Asimismo en la medida que se acota el universo de inclusión y se legitima una modalidad asociada con formas de asistencia que pueden ser asociadas con una concepción de ciudadanía restringida y asistencial, se inhiben las posibilidades de habilitar acciones colectivas para la conquista de derechos. Como refiere Merklen “cuanto más se abre la mirada sobre la lucha contra la pobreza más se intensifica la mirada sobre los pobres y menos se trabaja con las dinámicas sociales que configuran la causa del empobrecimiento” (2005:70) Consideramos que este tipo de intervenciones, orientadas a despolitizar la intervención misma, invisibilizan el carácter conflictivo de lo social, naturalizando la pobreza y responsabilizando a los sujetos por su situación, reconociendo sus necesidades como errores individuales más que como consecuencias sociales, por tanto, la intervención se resume a sus aspectos meramente asistenciales y rehúyen su carácter político.

Los profesionales consultados refieren que, en este contexto, existe un riesgo a que se demande un perfil de intervención considerado tecnicista en Trabajo Social, vinculado a la operación de discriminación, a desplegar operaciones de focalización respecto de la población que accede o no a los menores recursos aun cuando los indicadores estarían demostrando un empeoramiento de las condiciones de vida de la población con la que se trabaja.

Las restricciones en términos de recursos, comienzan a incorporarse como requerimientos administrativos/burocráticos a la población. Ello exige que los profesionales deban ser observadores, operadores o parte de la nueva configuración de barreras de acceso que, a modo de condicionalidades, son el correlato de una menor disponibilidad de recursos y de operaciones que se despliegan a tal fin. En este sentido algunos profesionales mencionan que los nuevos requerimientos complejizan y demoran las gestiones, enmascaran bajo una apariencia administrativa, una creciente dificultad, las restricciones para el acceso a bienes y recursos por ejemplo de salud, en uno de los casos en la atención orientada a niños.

El término de condicionalidad, que en los últimos años adquirió una singular masividad en las políticas públicas, hace referencia a aquellos requisitos y/o atributos que los sujetos deberán

portar, exhibir, para acreditar acceso. Refiere también a un estado, situación especial o circunstancias y sucesos que colocan a las personas en determinadas situaciones y posiciones en una sociedad. En el terreno de las políticas y programas sociales, a excepción de políticas universales, la mayoría incluye condicionalidades de distinto orden, que nos permiten entrever diferentes perspectivas y orientaciones teóricas, políticas y metodológicas, tal como advierte Garcés (2015). Sin embargo, ello no debería ser equiparado a una serie de requisitos que se acumulan de modo de impedir que las personas puedan resolver problemas que afectan a su salud, sus condiciones de vida, etc.

Consideramos a la intervención profesional como proceso teórico metodológico y ético político, siendo el desarrollo de la reflexividad lo que permite develar el conjunto de condicionantes que constituyen al escenario de intervención. En este sentido, observamos que los profesionales, por el tiempo transcurrido, aún no logran procesar la magnitud, ni develar la orientación de las transformaciones en las que se reconfiguran las posibilidades y estrategias de intervención profesional.

En este primer acercamiento, observamos que los profesionales consultados, identifican un abanico de situaciones que oscilan entre la clausura de programas o proyectos a situaciones de meras restricciones presupuestarias. No surge claramente se visibilice cuáles y cómo se han modificado los fundamentos de dichas estrategias. Los profesionales aun no logran explicitar los lineamientos o componentes estratégicos que reorientan la intervención profesional. En tanto, resulta pertinente reflexionar en torno a la forma en que estos profesionales refieren, como un riesgo, demandas institucionales que consideran reducida a “lo técnico”.

Algunos profesionales, atribuyen esta demanda de tecnificación, como un correlato de la restricción de recursos y la selectividad. Más que como mecanismos constitutivos de una estrategia política que integra los lineamientos y nuevos sentidos que asume la política social en el escenario actual. Suponemos que dado el breve periodo bajo estudio, dichos aspectos se reducen a la definición de estrategias a desarrollar, como lineamientos institucionales que orientan y condicionan las intervenciones en situaciones específicas.

Los profesionales consultados refieren que las estrategias propuestas, asociadas al perfil de sujeto beneficiario de asistencia, se refuerzan en un contexto donde reaparece la demanda en situaciones que combinan asistencia con urgencia. Por tanto, la práctica profesional y su carácter estratégico se reconfiguran en el contexto actual, a partir de nuevos sentidos que los profesionales comienzan a poner en tensión y discusión en el escenario de intervención.

En relación a los avances presentados, cabe destacar que este relevamiento no implica de ningún modo resultados sino un primer acercamiento empírico sobre la temática que se indaga. Estos primeros indicios de los cambios operados a partir de la nueva orientación que el gobierno que asumió recientemente imprime a su gestión nos permiten avanzar en la búsqueda analítica que transitamos, en base a los cuales, nos preguntamos:

- ¿Se reformulan los fundamentos y la orientación de los programas referidos a la infancia, adolescencia y juventud, cómo se sustentan?
- ¿Cuáles son las estrategias que se proponen desde las distintas esferas ejecutivas del Estado a mediano plazo atinentes a los derechos de esta población?
- ¿De qué modo se rearticulan las demandas y las estrategias de intervención de los agentes involucrados?
- ¿Cómo se construye la demanda y cuáles son las formas habilitadas para la participación de los sujetos y actores?
- ¿Qué condiciones y prácticas contribuyen y/u obstaculizan el acceso servicios, recursos, etc., en la perspectiva de derechos en que se inscribe la normativa vigente?

A modo de conclusiones

El relevamiento realizado permite observar que la llegada de un nuevo partido al gobierno nacional, provincial y local, suscitó un proceso de enorme incertidumbre en los procesos de gestión de los programas sociales en que se insertan los profesionales consultados.

Esta situación se potencia dado que la mayoría de ellos se desempeña en una situación de precariedad laboral, lo que consideramos condiciona, y en muchos casos restringe, los márgenes de autonomía de dichos profesionales en el desarrollo de su trabajo cotidiano.

Se advierte que, durante los últimos meses, los cambios en materia de política social aluden a cuestiones que en ocasiones se retrotraen a situaciones y debates referidos especialmente a recortes presupuestarios. Si bien, numerosos autores se han referido a la centralidad que adquirió en los años '90, la asistencialización de las políticas sociales que promovieron un desplazamiento del centro a los márgenes (Andrenacci: 2001), aún resulta prematuro aventurar cómo se desplegará este proceso, que en apariencia reúne ciertas características en común con aquella década, y su impacto en las articulaciones institucionales y los desafíos políticos y sociales que implican y convocan la intervención de trabajadores sociales.

Los cambios observados se concentran especialmente en una merma de recursos de distinto tipo pero también en las formas en que comienzan a nominarse las poblaciones a las que dichos programas orientan su atención. Esta situación es considerada un indicador de un cuestionamiento a las formas instituidas en torno al llamado enfoque de derechos que en cuestiones de infancia impregnó el despliegue de programas en los últimos años. Si bien al momento no se observa un cuestionamiento abierto a dichos postulados, las restricciones parecen advertir que las nociones de derechos – inclusión y acceso, que fueron insignias de las gestiones anteriores no se sostienen en los discursos oficiales con el mismo énfasis. Se evidencian tensiones respecto al discurso y los procedimientos y la evaluación respecto al impacto que tienen los programas en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este primer acercamiento observamos que pese al énfasis que la ley y los programas despliegan para definir a los NNyJ como sujetos de derechos es frecuente observar que en dichos dispositivos como en las distintas instancias institucionales, se reedita una lógica de inscripción de tipo burocrática que enfatiza el acceso a partir del reconocimiento de grupos vulnerados que exhiben una necesidad para solicitar su inclusión a los recursos programas por sobre una lógica de derechos. Esta situación permite redefinir los requisitos a tener en cuenta para el acceso que, nuevamente, incluyen la evaluación de situaciones personales, como mecanismos sociales instituidos para considerar la inclusión y el acceso a recursos de esta población.

Dado que los trabajadores sociales privilegiadamente se insertan en los procesos de gestión de políticas sociales, consideramos que resulta prioritario repensar las transformaciones que ocurren en términos de mecanismos de acceso, los cuales tienen implicancias directas en términos de fortalecer procesos de inclusión y/o exclusión de los sujetos, y por tanto son espacios donde cotidianamente se plantean desafíos e interrogantes, que habilitan y reconfiguran las estrategias de intervención respecto de estos procesos, como por ejemplo, pensar la asistencia en contextos de crisis en clave de derechos.

Asimismo, y tal como advierten Velurtas y otros (2016) la fragmentación del denominado sistema de protección integral muchas veces invisibiliza la multiplicidad de pequeñas barreras que asumen una apariencia administrativas y que operan como barreras de acceso a los recursos destinados a esta población. Consideramos que esto traduce tensiones que la política social procesa, referidas en este caso a problemas de accesibilidad-restricción, condicionalidad-derecho, acreditación-igualdad.

Los profesionales desarrollan sus intervenciones en este escenario, caracterizado por la tensión e incertidumbre.

En este sentido, reflexionar respecto al componente político de la intervención, puede aportar elementos para interrogarnos sobre el carácter tecnocrático que asume la gestión social. Por tanto, la construcción de una estrategia profesional, que visibilice dichos procesos, puede aportar elementos para reflexionar sobre los procesos inherentes a estas redefiniciones que afectan la intervención profesional desde una perspectiva de derechos.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L (2006): “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006.
- Andrenacci, L (2001): “Algunas Reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea, en “Cuestión social, política social en el Gran Buenos Aires “, Ediciones al Margen, Bs.As.
- Cadermatori, F (2011): “Trabajadores Sociales y mercado laboral en la Argentina: apuntes para problematizar el desarrollo de los actuales procesos de trabajo”. En: Revista Cátedra Paralela n°8.
- Cardarelli, G y Rosenfeld, M (2000) Tutelados y Asistidos., Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad (varios autores) Paidós, Buenos Aires.
- Chaves M. (2014) Haciendo trámites con los pibes y las familias: Barreras de acceso y micro políticas públicas. Escenarios Año 14, N°21 15 a 23.
- Garcés, L. (2015) Las condicionalidades de las políticas sociales desde una perspectiva relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por Hijo en la provincia de San Juan. Tesis Doctoral. FCS- UBA. Buenos Aires. Mimeo.
- Gomez, Ana (2013): ¿Nuevos problemas o respuestas viejas?. En “Trabajo Social y Territorio”.
- Grassi, E: (2008) “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate ‘post-neoliberal’”. En Ponce, J. Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Quito: FLACSO Ecuador, pp. 29-68

- Lechner, N. (1980) Estado y política en América Latina, Documento de FLACSO, Programa FLACSO, Santiago de Chile, N° 26
- Merklen, Denis (2005) Pobres ciudadanos, Gorla, Buenos Aires.
- Pautassi, L (Coord): “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”. En “Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina”. Buenos Aires, Biblos, 2010.
- Stuchlik, S (2012) “La nueva institucionalidad creada por la ley nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes”. En Danieli, M. y Messi M. (comp.) (2012) Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil. 1a ed. - Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Velurtas M., Weller C. Enriquez N. (2016) El acceso de los jóvenes a los programas. Se recomienda su ingreso acompañado de un adulto. Ponencia III Foro Latinoamericano FTS-UNLP.