



CON-TEXTOS

REVISTA del CONSEJO PROFESIONAL
de TRABAJO SOCIAL CABA

Presencia y trazos colectivos
ante los derechos arrinconados

Trabajo Social Situado

**Servicios de protección de derechos de Niños, Niñas
y Adolescentes de la Comarca Andina, Chubut.
¿Cómo romper el cerco de la encerrona trágica?**

Eliana Olivera, Ayelén Markiewicz, Clara Goyenechea y Nahuel Acosta

Fecha de recepción:	Septiembre del 2024
Fecha de publicación:	Diciembre del 2024
Contacto:	Eliana Olivera, Ayelén Markiewicz, Clara Goyenechea y Nahuel Acosta
Correo electrónico:	lic.elianaolivera.ts@gmail.com

SERVICIOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE LA COMARCA ANDINA, CHUBUT. ¿CÓMO ROMPER EL CERCO DE LA ENCERRONA TRÁGICA?

**Olivera, Eliana; Markiewicz, Ayelén; Goyenechea, Clara; Acosta, Nahuel*



RESUMEN

El artículo aborda el estado de situación actual de los Sistemas de Protección de Derechos de NNYA en la Comarca Andina en base a un relevamiento realizado a los equipos de dichas instituciones en agosto de 2024. A partir de esa información, se presenta una lectura de dicha situación en relación a limitantes del funcionamiento de los SPD y del ejercicio profesional. Asimismo, se vincula la descentralización con el concepto de encerrona trágica planteando aportes reflexivos para modificar la situación de vulnerabilidad e indefensión a partir de acciones de problematización, visibilización y articulación.

PALABRAS CLAVES

- Sistema de protección integral de derechos de NNYA
- Determinantes estructurales
- Encerrona trágica

* **Eliana Olivera** - Lic. en Trabajo Social (FSOC - UBA). Trabajadora en el Servicio de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de El Hoyo, Chubut

* **Ayelén Markiewicz** - Licenciada en Trabajo Social, UNLP. Residente de Trabajo Social en salud, CABA.
manusottos@gmail.com

* **Clara Goyenechea** - Lic. en Trabajo Social. Trabajadora en el Servicio de Asistencia a la Víctima del Delito del Ministerio Público de la Defensa en la Comarca Andina, Chubut

* **Nahuel Acosta** - , Lic. en Trabajo Social. Trabajador en el Servicio de protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de El Maitén, Chubut

INTRODUCCIÓN

A raíz de una Jornada del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Chubut acerca de avances y desafíos llevada a cabo en el mes de agosto en Esquel, organizada por el Colegio de Trabajadores Sociales de Chubut, un grupo de trabajadoras sociales realizamos una aproximación diagnóstica del estado de situación de los Servicios de Protección de Derechos (SPD) de NNyA en la Comarca Andina¹. Dicha jornada fue un disparador de un proceso reflexivo y problematizador colectivo que despertó interrogantes sobre la práctica profesional en el escenario de los SPD habilitando la elaboración de esta producción escrita.

En primer lugar, esbozamos brevemente el estado de situación de los SPD de NNyA en base al relevamiento realizado. En segundo lugar, presentamos una lectura de dicha situación en relación a limitantes del funcionamiento de los SPD y del ejercicio profesional a partir de dos determinantes estructurales: la descentralización y la precarización laboral. En tercer lugar, relacionamos la descentralización con el concepto de encerrona trágica. Y por último, compartimos unas reflexiones finales esbozando algunos senderos colectivos que promuevan pensar mejores horizontes posibles.

ALGUNOS ASPECTOS DEL ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SPD DE NNyA DE LA COMARCA ANDINA

Los Servicios de Protección de Derechos de NNyA según la Ley Nacional N° 26.061 y su Decreto Reglamentario N° 415/06, la Ley Provincial III N° 21 y su Decreto Reglamentario N° 1631/99, y los Convenios Marco, constituyen aquellas instancias de la administración pública que tienen por finalidad la promoción y protección de los derechos de los NNyA, a través de la valoración e implementación de medidas de protección integral y excepcional (MPI y MPE), y de la realización de tareas de promoción y prevención de derechos, involucrando a los distintos sectores corresponsables del Sistema de Protección Integral de Derechos. Su funcionamiento requiere de la constitución de equipos técnicos interdisciplinarios estables que propicien los abordajes integrales desde un enfoque de derechos en cada localidad.

La conformación de los equipos de los SPD se establece en cada Convenio Marco celebrado entre la Provincia de Chubut con cada Municipio. Actualmente, no se está cubriendo la totalidad de integrantes que deberían garantizar desde ambos gobiernos en cuanto a profesionales y operadores. Solo 2 de los 5 SPD cuentan con por lo menos 2 áreas disciplinares.

En tanto a las funciones de prevención y promoción de derechos, se ven suspendidas y/o restringidas en la mayoría de los SPD al ser absorbidos por las situaciones de vulneración de derechos y definición de MPI y MPE.

Todos los SPD refieren contar solo con instancias de capacitación autogestionadas por ellos mismos y ninguno cuenta con instancias de supervisión pese a que según lo establecido en los Convenios Marco el Ministerio de Desarrollo Humano y Familia de la Provincia (MDHyF) de Chubut se compromete a realizarlas.

En relación a las modalidades de empleabilidad y contratación, por un lado, hay 6 trabajadoras en relación de dependencia, de las cuales solo una está en planta

permanente, mientras que las otras 5 están en planta transitoria. Por otro lado, hay 19 trabajadoras con modalidad de contratación bajo locación de servicios como monotributistas.

La mayoría de los salarios de las trabajadoras de los SPD de la Comarca están por debajo de la Canasta Básica Total (CBT) de una persona, lo cual las ubica en situación de pobreza. Según el INDEC, el valor de la CBT en el mes de agosto fue de \$304.170. Sin embargo, en la Comarca el costo de la misma asciende a \$350.377 según el relevamiento realizado por la Asociación Civil Acercar. Ni siquiera las trabajadoras que están en condición de planta permanente y transitoria alcanzan a cubrir la CBT de 5 integrantes.

En lo que respecta a organización gremial, la mayoría está afiliada a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) pero refieren no contar con el respaldo de la organización para garantizar condiciones laborales dignas ni para el reclamo de las mismas.

En cuanto a recursos económicos, los Convenios Marco definen que debe existir un Fondo Especial de Niñez Provincial y un Fondo Municipal de Niñez, destinado a la implementación de las medidas de protección, medidas socioeducativas, y para financiar proyectos y programas locales. Actualmente, el monto que destina el MDHyF de Chubut a cada municipio es de \$30.000 mensuales, el cual se mantiene fijo desde hace dos años con la entrada en vigencia del último Convenio. En algunos SPD no disponen de ese fondo desconociendo su utilización. A su vez, ningún SPD cuenta con el Fondo Municipal de Niñez, fijado en \$20.000 mensuales.

En tanto a la intersectorialidad, los SPD refirieron como obstáculos que las instituciones no cuentan con perspectiva de derechos en niñez; sobrecarga y precarización de los equipos de otras instituciones locales; y el vaciamiento de áreas municipales fundamentales para realizar abordajes integrales de las situaciones problemáticas. En relación a fortalezas mencionaron una articulación fluida entre instituciones para el trabajo de situaciones en común; la existencia de redes interinstitucionales en algunas localidades que son valoradas como un espacio necesario, afirmando que la vinculación con otras instituciones genera la posibilidad de articular estrategias de intervención, construir criterios comunes para el abordaje y que colabora en la optimización de los recursos disponibles.

Uno de los puntos claves mencionados por los SPD para su mejor funcionamiento, es no aceptar la descentralización debido al escaso presupuesto que destinan los Municipios al área de niñez. A su vez, refieren como importante lograr tener un canal directo con el MDHyF para la gestión de diversas cuestiones, como del Fondo Especial de Niñez de la Provincia. Consideran necesario un mayor acompañamiento por parte de los Municipios y una gestión menos burocrática por parte de los mismos. Otros tres puntos en común son: capacitación del personal, salarios acordes a la responsabilidad de la tarea y contar con instancias de supervisión.

En cuanto a aportes para mejorar el Sistema de Protección Integral de Derechos de los NNyA consideran fundamental que se efectivice el marco legal vigente en políticas de niñez, y que para ello debe existir mayor presupuesto destinado a esta área en todos los niveles de gobierno.

LIMITANTES DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SPD Y DEL EJERCICIO PROFESIONAL

En base a los datos arrojados por el relevamiento realizado, se puede observar la existencia de factores objetivos tales como equipos reducidos, modalidades precarias de empleabilidad y contratación, escasos recursos económicos, políticas públicas precarias, que actúan como limitantes en el funcionamiento de los SPD y el ejercicio profesional del trabajador social en los mismos. Siguiendo a Gianna (2011) estos aspectos conforman la dimensión socio institucional operando como determinantes de la práctica profesional. Si bien desde el trabajo social se cuenta con cierta autonomía relativa y direcciona su accionar en base a competencias teórico metodológicas y valores éticos parte de un proyecto ético político profesional y societal - que corresponden a lo que Gianna (2011) denomina dimensión ético política - los medios objetivos con los que cuenta para desempeñar su labor son condición intrínseca de las estrategias de intervención que pueda desarrollar, tal como afirma Cademartori (2018).

En este marco, identificamos dos cuestiones que operan como determinantes estructurales dificultando la práctica profesional en el desarrollo de las funciones que les compete ejercer en los SPD: la descentralización y la precarización laboral. Ambos configuran las reglas de juego establecidas que marcan la cancha, las condiciones, y los recursos disponibles para elaborar y llevar a cabo las estrategias de intervención.

DESCENTRALIZACIÓN

Atendiendo a la variable histórica y política, la creación de los organismos de administración del sistema de protección de derechos de NNyA se ubica a fines de los 90 y principios de la década del 2000, en un contexto de consolidación del proyecto neoliberal. La descentralización en tanto rasgo característico de esa época se imprime como un eje transversal de dicho sistema en el marco normativo. De ese modo se estructuran dichos organismos bajo la órbita de los gobiernos provinciales y municipales pretendiendo desburocratizar al Estado otorgándole mayor eficiencia y eficacia. En relación a ello, sin desmerecer el carácter territorial que adquirieron estas instituciones con la importancia de estar insertos en varias localidades de nuestro país, consideramos que la falla estructural está en la escasez de recursos técnicos y financieros de los niveles más chicos de gobierno y la precaria transferencia de ingresos que realiza el gobierno nacional por medio de la coparticipación a las provincias. Tal es así, que la falta de presupuesto adecuado inhabilita el efectivo cumplimiento de las funciones de los servicios históricamente.

Otro aspecto relacionado a la descentralización es la falta de jerarquía de los órganos de aplicación del Sistema de Protección. Según la Ley Nacional N° 26.061, el art. 42, establece que cada provincia definirá la forma y jerarquía de estas instituciones. En la Provincia de Chubut, si bien los SPD se encuentran en el marco de una gestión asociada entre la Provincia y cada Municipio, en el organigrama estatal, los servicios dependen del MDHyF, al cual le competen otras áreas, aparte de niñez y adolescencia, de gran magnitud como ser desarrollo social, géneros y diversidad. El área más específica es la Dirección de Políticas de Protección de Derechos. A diferencia de Chubut, observamos que la provincia de Río Negro, mediante la sanción de la Ley Provincial N° 5238 en el año 2017 le otorgó rango y

jerarquía de Ministerio a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Consideramos que esa diferencia permite una participación en la mesa de gobierno del funcionario a cargo de la secretaría que otorga una mayor capacidad de presión para incidir en la agenda pública con el diseño e implementación de políticas públicas específicas de niñez y adolescencia, así como contar con mayor presupuesto destinado a esta área en particular.

PRECARIZACIÓN LABORAL

La precarización laboral en el sector público, al igual que la descentralización, también encuentra su razón de ser en el marco del paradigma neoliberal. Tal como afirma Cademartori (2018) las transformaciones en el mercado de trabajo que dieron lugar a la configuración de las relaciones laborales precarias inician durante la última dictadura cívico militar en el 76 y se profundizan en los 90. En este último período se establece el marco legislativo que permite y promueve la incorporación de la figura de planta transitoria y de contratos de locación de servicios en la administración pública, entre otras cuestiones. Estas modificaciones dan cuenta de un fuerte retroceso en términos de conquistas laborales producto de años de lucha.

En este escenario, la conformación de los equipos de los SPD se encuentra atravesada desde un principio, es decir, desde su creación, por la precarización laboral.

¿Qué características tiene la precarización laboral bajo la modalidad de contratos de locación de servicios en los SPD de NNyA de la Comarca?

- **Relación asimétrica que se establece a través del contrato de locación de servicios²**, donde se encubre la relación de dependencia.
- **Limitación en los plazos de contratación (3 meses)**, fuente de inseguridad e incertidumbre.
- **Desprotección**, dado que no se rige bajo la ley de contrato de trabajo y los derechos contemplados
- **Salarios precarios para contratadas**, se encuentran por debajo del valor de la CBT correspondiente a una persona.
- **Estancamiento de los salarios**. La mayoría de los salarios de quienes están contratadas se componen de fondos provinciales y municipales, ya que la Provincia transfiere recursos económicos destinados a la contratación de profesionales y operadores en el caso de no aportar personal de su dependencia. Los montos Municipio. El último convenio se firmó en octubre del 2022 y entró en vigencia en mayo del 2023. Desde ese entonces, aporta \$90.000 por cada profesional y \$30.000 por cada operador³. Los municipios no tienen un valor ni una frecuencia de aumentos pautada en los convenios, con lo cual queda a merced de cada gobierno municipal ambas cuestiones.

- **Desigualdad salarial en todos los SPD a nivel municipal, comarcal y provincial.** Se diferencian los salarios en cada SPD entre el personal en relación de dependencia y las contratadas. También, para el personal contratado, hay desigualdad en cuanto a los 5 SPD de la Comarca ya que si bien perciben los mismos “*aportes*” de provincia, los montos que destina cada municipio es distinto en cada localidad. Asimismo, hay diferencia con el resto de SPD de la Provincia puesto que hacia otros municipios los “aportes” provinciales son mayores.

¿Cómo incide la precarización laboral en el desenvolvimiento de los equipos de los SPD de NNyA en la Comarca?

- Las situaciones de precarización laboral generan malestar, afectando la salud mental de las trabajadoras y socavando su dignidad.
- Inhiben la estabilidad de los equipos. Constantemente cambian los integrantes, principalmente las profesionales quienes renuncian en busca de mejores condiciones laborales.
- Repercuten en la disminución de atención de los SPD. Se reducen las jornadas laborales.
- Sobrecarga de situaciones problemáticas a abordar por la reducción de los equipos y de las jornadas laborales.
- Escaso o nulo tiempo para dedicar a proyectos de promoción y prevención de derechos.
- Baja capacidad de incidencia en generar mejores condiciones laborales y salariales.
- La relación contractual entre cada trabajadora y el municipio individualiza la situación laboral inhibiendo la colectivización del reclamo de mejores condiciones entre varias trabajadoras, e incluso entre varios SPD.
- Pluritabajos. Las trabajadoras buscan otras actividades laborales para generar mayores ingresos.
- El encuadre que requiere la tarea para el desarrollo de sus objetivos se ve alterado bajo los cambios que sufre el equipo técnico en la inestabilidad de sus condiciones.
- Se constituye en un factor condicionante para la toma de decisiones profesionales autónomas, compatibles con las incumbencias profesionales y en concordancia con los derechos emanados de la Constitución.

Estas condiciones laborales precarias se encuentran institucionalizadas bajo el manto de la legalidad que garantizan las normativas vigentes. A su vez, se perpetúan ante la ausencia de un sujeto colectivo que articule las demandas de las trabajadoras de niñez y adolescencia y luche por condiciones laborales y salariales dignas.

¿LA DESCENTRALIZACIÓN ES VISTA POR LOS SPD COMO UNA ENCERRONA TRÁGICA?

La aproximación diagnóstica a la que arribamos nos lleva a preguntarnos si la descentralización es vista por los SPD como una encerrona trágica.

La encerrona trágica según Ulloa consiste en *“toda situación donde alguien para vivir, trabajar, recuperar la salud (...) depende de algo o alguien que lo maltrata o que lo destrata, sin tomar en cuenta su situación de invalidez”* (1995:8). Siguiendo al autor, se trata de una situación que se estructura en dos lugares: dominado y dominador, en la cual no hay fuero mediador a quien apelar, alguien que represente la ley, que garantice la prevalencia del buen trato, lo justo, sobre el imperio de la brutalidad del más fuerte. Prevalece el dolor psíquico y la desesperanza de que cambie la situación de los dos lugares. Para modificar tal situación es necesario el accionar de un tercero que represente lo justo, lo digno, y rompa el cerco (Ulloa, 1995).

Tanto el nexo entre los SPD con cada gobierno municipal y con el gobierno provincial, así como la relación laboral entre cada trabajadora contratada con cada municipio puede leerse desde estos dos lugares que se configuran en la encerrona trágica. La asimetría de poder coloca al sujeto dominado en una situación de vulnerabilidad e indefensión. Siguiendo a Aquín, Custo y Torres (2012), podemos decir que dicha asimetría limita a los equipos técnicos en su capacidad de decisión coartando la autonomía profesional.

Consideramos que el hecho de identificar y problematizar tal situación por parte del sujeto dominado, es decir, el proceso de concientización, es clave. Reconocerse como oprimido pero a la vez como sujeto transformador son condiciones necesarias para impulsar procesos de cambio. Implica una lectura de realidad de que las cosas no son así, están así, por lo tanto, es posible cambiarlas. Dicha postura se opone a la idea fatalista donde se percibe a la realidad como algo estático que no se puede cambiar (Freire, 2014). Siendo consciente de la factibilidad de los procesos de cambio se pueden pensar alternativas posibles; líneas de fuga. Visibilizar su situación problemática ante otro sujeto - un tercero - y que éste legitime tal situación es necesario, en primera instancia, para romper el aislamiento, la encerrona trágica. A posteriori, teniendo en cuenta los determinantes estructurales, es preciso elaborar estrategias en conjunto a otros actores a fin de promover mejoras en las condiciones de los sujetos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. A modo esquemático, podemos agrupar estas acciones en 3 grupos: de problematización, de visibilización y de articulación; las mismas configuran ejes fundamentales de los procesos de colectivización de la demanda que impulsan acciones reivindicativas (Falcetti y Olivera, 2018).

REFLEXIONES FINALES

Podemos afirmar que la realidad actual de los SPD de NNyA de la Comarca Andina y del Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA es tan solo un emergente de una situación crítica crónica y estructural. Por lo tanto, mientras persistan las condiciones estructurales y los factores objetivos mencionados tal como están actualmente van a continuar las deficiencias del Estado en garantizar los derechos de las niñeces y adolescencias. Al tratarse de determinantes del SPI, consideramos que esta situación crítica se espeja a la realidad de los otros SPD de la Provincia de Chubut, y no nos cabe duda de que también se asemeja a la situación de muchos organismos administrativos de dicho sistema a lo largo y ancho del país.

Ante este escenario, consideramos necesario instancias donde se problematice la implementación de la Ley Nacional N° 26.061, y el resto de instrumentos jurídicos de la materia, en cada localidad que permitan en un principio desnaturalizar las condiciones precarias y limitantes en las que se ejecutan las políticas públicas de promoción, prevención y protección de derechos de las niñeces y adolescencias. En la Comarca Andina, ese proceso de aproximación diagnóstica se vio impulsado por una jornada organizada por el Colegio de Profesionales de Trabajo Social de la Provincia de Chubut, que creemos se pueden replicar en las distintas localidades. Otras instancias propicias para estas acciones de problematización son las mesas intersectoriales y los consejos locales de niñez y adolescencia existentes en varios municipios del país.

Entendemos que estas acciones de problematización deben ir acompañadas de acciones de visibilización y articulación que busquen romper el cerco de la encerrona trágica. A nivel local, se puede promover en cada territorio acciones concretas que permitan y propicien la participación activa de las instituciones, organizaciones y población en general en pos de realizar acciones conjuntas que intenten mejorar las condiciones del sistema de protección. A su vez, consideramos necesario visibilizar la situación crítica a escala comarcal, provincial y nacional mediante diversos medios de comunicación.

En vistas de construcción de horizontes posibles consideramos que se pueden impulsar cambios legislativos, como sucedió en la Provincia de Río Negro, que otorguen mayor jerarquización a las Áreas de Niñez y Adolescencia, en cada provincia que este en las mismas condiciones que Chubut, y en consecuencia, mayor presupuesto para la ejecución de políticas públicas enmarcadas en el sistema de protección y para el funcionamiento de los organismos de administración. Asimismo, creemos preciso y urgente impulsar los cambios necesarios a fin de garantizar condiciones laborales y salariales dignas a los trabajadores de estos organismos puesto que resulta inaceptable y cínico que los trabajadores de estas instituciones encargadas de proteger los derechos de las niñeces y adolescencias desempeñen sus funciones en condiciones de precariedad, vulnerabilidad y desprotección. Frente a ello, sería propicio promover una articulación entre los trabajadores de estos organismos a nivel comarcal y provincial en pos de impulsar los cambios normativos y presupuestarios correspondientes que establezcan que todos los

trabajadores estén bajo la modalidad de empleabilidad en relación de dependencia, en planta permanente o en su defecto en planta transitoria.

Ante este escenario, que profundiza su crisis en la coyuntura sociopolítica y económica actual tan avasallante y de crueldad, es preciso construir lazos entre distintos actores, fortalecer los existentes, constituyendo redes de sostén y resistencia, y potenciando el accionar colectivo promoviendo acciones de problematización, visibilización y articulación en pos de delinear mejores horizontes posibles hacia un pleno goce de los derechos.



SERVICIOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

NOTAS

1. La Comarca Andina en la Provincia de Chubut comprende las localidades de Lago Puelo, El Hoyo, El Maitén, Epuyén, Cholila y Cushamen. Esta última localidad no cuenta con SPD.
2. Los contratos de locación de servicios se rigen bajo la Ley Nacional N° 26.994, art 1251 y siguientes del Código Civil y Comercial sancionada el 1/10/2014.
3. En septiembre entraron en vigencia los nuevos Convenios Marco que establecen que los "aportes" provinciales para profesionales son de \$170.000 y para operadoras de \$90.000.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN CIVIL ACERCAR. ACCIÓN POR EL CRECIMIENTO ESTRATÉGICO Y RESPONSABLE DE LA CORDILLERA ARGENTINA. (2024) COSTO DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA EN LA COMARCA ANDINA.** Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1z2-ZOgxeVgrlmShs139eFuTPQctrmOCE>
- AQUÍN, N; CUSTO, E. Y TORRES E. (2012)** *El problema de la autonomía en el Trabajo social.* En: Revista de Trabajo Social – FCH – UNCPBA. N° 8, Tandil.
- CADEMARTORI, F. (2018)** *Precarización laboral en el Estado y degradación de la fuerza de trabajo: análisis en trabajadoras vinculadas a la implementación de políticas sociales.* En: NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 31, Invierno 2018, Santiago del Estero.
- FALCETTI, S. Y OLIVERA, E. (2018)** *Estrategias habitacionales y procesos de colectivización de la demanda que impulsan acciones reivindicativas en Constitución. Trabajo de Investigación Final. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, CABA.*
- FREIRE, P. (2014)** *Pedagogía de la indignación. Cartas pedagógicas en un mundo revuelto.* Ed. Siglo veintiuno. Bs. As.
- GIANNA, S. (2011)** *Vida cotidiana y Trabajo Social: límites y posibilidades en la construcción de estrategias de intervención.* En: Revista Cátedra Paralela. N° 8, 2011, Santa Fe.
- ULLOA, F. (1995)** *Novela clínica Psicoanalítica. Historial de una práctica.* Ed. Paidós, Bs. As.