

POSIBILIDADES Y TENSIONES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA CORRESPONSABILIDAD ENTRE LOS SERVICIOS DE SALUD Y NIÑEZ, EN EL ÁREA DE COBERTURA DE LA OPD SANTA CECILIA (OFICINA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS), EN SAN SALVADOR DE JUJUY, AÑO 2023

Mariana Eugenia Gilardoni¹

RESUMEN

Este documento visibiliza las posibilidades y tensiones que surgen en torno al cumplimiento del principio de la corresponsabilidad entre el sector de Salud y el de Niñez, organizaciones que son parte del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; constituyéndose en insumo teórico fundamental para transformar la gestión social.

Se tiene como objetivo “analizar cuáles son las posibilidades y las tensiones en el cumplimiento del principio de corresponsabilidad, entre el servicio del CAPS (Centro de Atención Primaria de la Salud) y el de la OPD (Oficina de Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes), en el territorio de la zona norte, área de cobertura de la OPD SANTA CECILIA, impactando en la transformación del proceso de planificación, ejecución y evaluación de la política pública en materia de infancia”.

Se implementa como metodología la investigación cualitativa desde el paradigma interpretativo, utilizando el “Análisis del Discurso”.

Se obtiene como principal resultado que la modalidad de articulación que predomina entre las mismas es el intercambio de información, que

¹ Lic. en Trabajo Social, Especialista en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy. mariangilardoni1@gmail.com. Fecha de realización de artículo: 12 de diciembre 2024.

tienen diversos intereses y diferencias en las prioridades en la agenda pública.

En conclusión, se constituyen en espacios institucionales estratégicos, que van configurando modos de ver y actuar.

Palabras clave: gestión social, posibilidades, principio de corresponsabilidad, tensiones.

**POSSIBILITIES AND TENSIONS IN FULFILLING THE
JOINT RESPONSIBILITY BETWEEN HEALTH AND
CHILDHOOD SERVICES IN THE COVERAGE AREA OF
SANTA CECILIA RPO (RIGHTS PROTECTION OFFICE), IN
SAN SALVADOR DE JUJUY, 2023**

ABSTRACT

This work shows the possibilities and tensions that emerge around the fulfillment of the principle of joint responsibility between the Health and Childhood areas, organizations that are part of the Integral Children and Teenagers Rights Protection System, establishing as a fundamental theoretical supply to transform social management.

The objective is to analyze the possibilities and tensions in fulfilling the principle of joint responsibility between the Principal Health Attention Center and the Children and Teenagers Rights Protection Office in the north, operation area of Santa Cecilia Children and Teenagers Rights Protection Office, having an impact in transforming the planning, executing and evaluating process of public policy concerning childhood.

The methodology used is qualitative investigation from the interpretative paradigm, using speech analysis.

The main result is that the prevailing articulating modality between them is information exchange, that have different interests and differences in public agenda.

Finally, they become strategic institutional spaces, that shape ways of seeing and acting.

Keywords: social management, possibilities, principle of joint responsibility, tensions.

INTRODUCCIÓN

Es de sumo interés poder visibilizar e interpelar las posibilidades y tensiones en el cumplimiento del principio de corresponsabilidad, porque se constituye en el nudo central en cuanto a lo instituido e instituyente en materia de gestión de la política pública de infancia, considerando que ambas cuestiones inciden en la planificación, ejecución y evaluación de la misma.

La producción de conocimiento en torno al tema es relevante y estratégica para poder fortalecer las coordinaciones interinstitucionales con las organizaciones que conforman el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes local de la zona norte, área de cobertura de la OPD Santa Cecilia, contribuyendo a la operatividad y transformación de la política descentralizada a nivel local y al cumplimiento del principio de corresponsabilidad (Ley 26.061, 2005, arts 4, 5 y 32).

Por consiguiente, y a partir de interpelar los discursos y prácticas cotidianas, se puede recuperar y potenciar en clave instituyente la importancia de la intersectorialidad, de acuerdo a lo planteado por Cunill-Grau (2014), quien la asocia con “la transformación de los servicios públicos de un modo que propenda a un cambio integral en los sujetos sociales mismos” (p. 16).

El estudio se relaciona con la investigación de, Barla y Siede (2018), quienes señalan que, a más de 10 años de la promulgación de la Ley Nacional 26.061 y la creación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, se realizaron profundos cambios en las formas de mirar y abordar a la infancia y sus problemáticas, proponiendo una nueva lógica en las concepciones y prácticas de los organismos del Estado y de la sociedad civil.

El principio de la corresponsabilidad convocó a todos los actores sociales a trabajar en pos de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En la implementación de la política pública se observaron brechas entre lo propuesto por la normativa vigente y las prácticas desarrolladas por las instituciones. A partir de la reflexión y el análisis de las prácticas cotidianas, se busca visibilizar algunas de las brechas encontradas y realizar aportes acerca de la construcción e implementación de los procesos de corresponsabilidad.

METODOLOGÍA

Investigación cualitativa desde el paradigma interpretativo, utilizando como método el “Análisis del Discurso”, que implica el “Análisis de lo naturalmente ocurrido, conectado por discursos hablados o escritos”. Proveyendo “una introducción dentro de las formas y mecanismos de la comunicación humana y de la interacción verbal” (Tesch, 1941, como se citó en Scribano, 2007).

Técnicas de producción de datos

- a) Participación: “La inmersión en el campo permite al investigador escuchar, ver y vivir la realidad de la experiencia como los participantes lo hacen. Idealmente, el investigador pasa una considerable cantidad de tiempo en el campo, aprendiendo sobre la vida cotidiana” (Marshall & Rossman, 1995, como se citó en Scribano, 2007).

- b) Entrevistas en profundidad: “(...) son descriptas como una conversación con propósitos”, implementando el tipo de “entrevistas de conversación informal” (Marshall & Rossman, 1995, como se citó en Scribano, 2007).

Tipo de muestra

Muestreo por conveniencia:

La muestra por conveniencia es el procedimiento que consiste en la selección de las unidades de la muestra en forma arbitraria. Las unidades de la muestra se autoseleccionan o se eligen de acuerdo a su fácil disponibilidad. No se especifica claramente el universo del cual se toma la muestra. Por consiguiente, la representatividad estructural es nula; no se consideran las variables que definen la composición estructural del objeto de estudio (Mejía Navarrete, 1995, como se citó en Scribano, 2007).

Unidad de análisis

La OPD (Oficina de Protección de Derecho) “Santa Cecilia” y dos CAPS (Centro de Atención Primaria de la Salud) que forman parte del área de cobertura del servicio de OPD, siendo actores claves que conforman el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Se realizan cuatro entrevistas a profesionales de los servicios respectivos: un profesional de cada uno de los CAPS y dos profesionales de la OPD; los cuatro profesionales ocupan la posición de empleados públicos sin funciones jerárquicas.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Interpelando los nudos de reflexión, se destaca:

Intersectorialidad

Se observan las formas institucionales de la OPD y del CAPS que se implementan desde la mirada intersectorial para abordar situaciones de

vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes, identificando que existe continuidad en el sentido que le atribuyen los entrevistados a la intersectorialidad.

Vinculándose con lo planteado por Cunill (2014) en OPS (2015), quien entiende a la intersectorialidad “como integración de los sectores gubernamentales en pos del cumplimiento de propósitos de transformación integral que pueden incidir en la equidad” (p. 14), considerada por los entrevistados como esa búsqueda de “la transformación, que nos permite elevar la calidad de vida de las personas, también el empoderamiento de las niñeces”.

También se relaciona con “la idea de proximidad organizacional” de Catenazzi y Da Representacao (2009), que remite a la necesaria confluencia de representaciones y reglas de acción que orientan los comportamientos institucionales e interinstitucionales alrededor de un proceso de toma de decisiones. Asimismo, aparece como un dispositivo a través del cual es posible recomponer la distancia variable de las estrategias de los actores en las redefiniciones y soluciones técnicas y/o políticas propias de las nuevas modalidades de intervención estatal (p. 135), definidos por los entrevistados como “el pensar juntos cómo hacer la intervención”.

Modalidad de articulación o estilo de trabajo

Se identifica como aporte que la modalidad de articulación que predomina entre las organizaciones de la OPD y del CAPS es el intercambio de información, al tener en común al mismo sujeto y a su grupo familiar; dicha articulación se hace de manera personal o vía telefónica (WhatsApp o llamada). Uno de los referentes de salud considera que dicha modalidad comenzó a utilizarse mucho más después de la pandemia y considera que es la mejor manera para articular, al ser más inmediato.

En segundo lugar, los entrevistados consideran que se implementa la modalidad de derivación, a partir de la cual se respeta el circuito

administrativo y los protocolos vigentes; los entrevistados del CAPS consideran que esto genera una demora en la intervención del servicio de la OPD.

Se observa que las modalidades de articulación planteadas por los entrevistados reflejan y son parte del “marco institucional”, categoría planteada desde el aporte de:

Repetto (2009), que nos interpela a pensar en cómo las demandas recibidas desde la OPD y del CAPS se canalizan en el proceso de gestión, teniendo en cuenta lo referido por dicho autor. Expresado de otra manera, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias, a la vez que facilitará la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso (Fox, 1994) por donde se canalizan las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público (p. 144).

También se vincula con los aportes de Barla y Siede (2018), en cuanto a las “Modalidades de trabajo de la corresponsabilidad” (p. 5-6), predominando como estilo de trabajo de las instituciones de la OPD y del CAPS la articulación y, en segundo lugar, la derivación.

Posibilidades/beneficios de la articulación intersectorial

Se observa cómo las posibilidades y beneficios referidos por los entrevistados dan cuenta de que el estilo de trabajo que se establece entre la OPD y el CAPS también es de corresponsabilidad y no solo se da la articulación y derivación, teniendo relación con el aporte de Barla y Siede (2018), quienes plantean que “Se caracteriza por la evaluación y toma de decisiones de manera conjunta. Se planifican las estrategias a desplegar y las comunicaciones son recíprocas” (pp. 5-6).

Por consiguiente, se establecen acuerdos colaborativos entre ambos servicios, coordinando y organizando esfuerzos, dando lugar a la construcción de nuevas posibilidades y alternativas estratégicas en

materia de política pública. Dándose lo planteado por Cunill-Grau (2014), “(...) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales”, “(...) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales”, “Expresiones y tipos de integración intersectorial de colaboración” (pp. 15-16-20).

También se visibiliza cómo desde el CAPS consideran beneficioso que la OPD, como organización institucional, descentralice en el territorio local la política de Estado en materia de niñez.

Tensiones que se presentan en la articulación intersectorial.

Análisis de los aspectos/dimensiones que inciden:

a) Diversos intereses, el diferente sentido de la urgencia y las prioridades en la agenda que tiene cada sector:

Desde la OPD, plantean que es diferente el sentido de la urgencia que tienen en relación al CAPS, y que en su servicio tienen una mirada más integral, y en efecto, tratan de acordar con dicho servicio para que sea más efectiva la intervención y la urgencia.

Desde el CAPS identifican que comparten y coinciden en la urgencia con la OPD en relación a “las situaciones de abuso de las niñeces”, pero que las prioridades que tienen en su agenda son diferentes a las de los mismos.

Por consiguiente, entre ambas organizaciones hay diversos intereses, diferente sentido de la urgencia y también diferencias en las prioridades en la agenda de cada sector. No obstante, coinciden y hay continuidad en cuanto a las tensiones planteadas, reconociendo la escasez de recursos y el retraso en el otorgamiento de turnos desde el servicio del CAPS, también en cuanto al criterio de prioridad y urgencia en la agenda frente a las problemáticas de abuso de las niñeces.

b) Debilidades y obstáculos:

Ambas organizaciones coinciden en que, como debilidad, se presenta la escasez de recursos materiales y humanos, e identifican diferentes obstáculos: desde la OPD, la falta de corresponsabilidad del CAPS, y desde dicho servicio, identifican la sobredemanda de su servicio y la burocracia de la OPD.

c) Diferencias en el tipo de enfoque/visión (tutelar o de derecho) y en la percepción de las posibles soluciones que tiene cada sector (salud y niñez):

Desde la OPD consideran que las diferencias en el enfoque inciden en las tensiones que se presentan con los CAPS y que los mismos sostienen la lógica tutelar, solicitando que desde niñez se implementen medidas excepcionales sin haber agotado las medidas de protección desde los diversos sectores, siendo diferentes los planes de acción establecidos desde cada sector.

Desde los CAPS reconocen que continúa presente la visión del servicio desde la lógica tutelar y adultocentrista sostenida por algunos referentes, y que ellos comprenden que esto no debería ser así porque las niñas, niños, adolescentes y su grupo familiar tienen derechos.

En efecto, se observa que existe continuidad y coincidencia en la mirada de ambas organizaciones en cuanto al enfoque de derechos y a sus implicancias.

Las tensiones identificadas por los entrevistados se vinculan con el concepto de “marco institucional de las políticas sociales” planteado por Repetto (2009), entendiendo al mismo como “los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo, están constreñidos por un tejido de mecanismos históricamente conformados (...)” (pp. 143-151), proceso que se observa en la articulación intersectorial entre las organizaciones de la OPD y del CAPS, observando que en las

prácticas cotidianas quedan resabios de la ideología tutelar, incidiendo la “institucionalidad social” que le da marco a la interacción entre ambos servicios.

También se relacionan con el aporte de Catenazzi y Chiara (2009, p.204), en cuanto a las “disputas de sentido en el seno de la participación” y sus diferentes aspectos o planos de los diversos intereses, el diferente sentido de la urgencia y las prioridades en la agenda que tiene cada sector, emergiendo las tensiones en el cumplimiento del principio de corresponsabilidad entre los diversos sectores y las dificultades para coordinar la política social, identificando las continuidades y discontinuidades entre ambas organizaciones.

Principio de corresponsabilidad

Ambos sectores identifican las implicancias del principio de corresponsabilidad y su aporte se vincula con los aportes de Barla y Siede (2018), quienes mencionan que:

Se entiende por corresponsabilidad a los procesos de articulación de las acciones planificadas responsablemente, construidos por los diferentes actores sociales, respetando las funciones y competencias de cada uno para el funcionamiento del sistema y la promoción, protección y restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes. (p.2)

También se vincula y se constituye en un principio de gestión social vinculado a la implementación de la política pública y debe ser operativizado como proceso desde cada uno de los sectores que forman parte del Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en respuesta a las demandas cotidianas de los sujetos, considerando el aporte de Shanahan (2020):

(...) en cuanto a que “las prácticas implican desarrollar un conjunto de acciones enmarcadas en el sistema de protección para garantizar, fundamentalmente, el desarrollo de niños y

adolescentes en un entorno que brinde cuidados afectuosos y respetuosos en el contexto familiar, con acceso a las condiciones, bienes y servicios de calidad que permitan su desarrollo (salud, educación, vivienda, recreación, cultura, medio ambiente). (p.93)

CONCLUSIONES

Las organizaciones de la OPD y del CAPS se constituyen en espacios institucionales claves y estratégicos, siendo parte del Sistema de Protección Integral de Derechos, configurando modos de ver y actuar que determinan, desde lo instituido, formas de relacionarse, que se van modificando como resultado del trabajo en articulación interorganizacional que se da entre los mismos, dando lugar a lo instituyente.

En efecto, también lo instituyente, cada día, se transforma en lo instituido porque se establecen acuerdos interinstitucionales en los abordajes territoriales, para implementar las medidas de protección en situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Ambas organizaciones se ubican en un lugar estratégico enmarcado en la gestión social, que es considerada desde el aporte de Chiara y Di Virgilio (2009) como:

La gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que -en esos espacios- juegan sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población. (p.60)

Proceso que se visualiza en la investigación, reflejando las posibilidades y tensiones del abordaje intersectorial en respuesta a la multidimensionalidad de las problemáticas sociales. Configurándose

esta trama de relaciones institucionales como un “campo de tensiones” (Villalta & Llobet, 2015), considerando las valoraciones y esquemas de significación que los diversos agentes estatales ponen en juego a la hora de establecer acuerdos de actuación destinados a restituir derechos.

En conclusión, la investigación visibiliza cómo en el quehacer cotidiano de las prácticas profesionales se hace política pública, se va instituyendo un orden, se marcan ciertas reglas de juego y también se cuenta con “autonomía relativa” (categoría propuesta desde la teoría de Bourdieu) para poder generar procesos nuevos en clave instituyente y prácticas emancipatorias que inciden en la vida del sujeto de derechos y también en los posibles avances, posibilidades, obstáculos y desafíos en el proceso de construcción del Sistema de Protección de Derechos. Dándose lo planteado por Barna et al. (2021), en torno a la importancia de integrar y vincular el diseño y la implementación de las políticas como un proceso marcado de tensiones y disputas, en el marco del cual los funcionarios y profesionales, los “pequeños burócratas” (Lipsky, 2010), no se limitan a aplicar las políticas públicas, sino que a través de sus prácticas cotidianas participan de su producción o, en otros términos, hacen la política pública (p.2).

Por consiguiente, el desafío es recuperar los aportes de la investigación como punto de partida para plantear y formular nuevos lineamientos en la política local que incluyan los sentidos propuestos por ambas organizaciones, identificando los posibles caminos y alternativas en cuanto a su implementación, promoviendo el fortalecimiento de la articulación intersectorial desde el enfoque de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Barla C., & Siede, M. (2018, 26–28 de septiembre). *La corresponsabilidad en el Sistema de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*. III Jornadas de Investigación de la Facultad de Trabajo Social en el contexto latinoamericano. Facultad de Trabajo Social – UNER, Paraná, Entre Ríos.

Barna A., Grinberg J. & Pérez Álvarez, J. (2021). *El Sistema de promoción y protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes en su dimensión cotidiana, interaccional y territorializada*. Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia, Módulo IV: Sistemas de Protección Integral de Derechos.

Catenazzi, A., & Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas* (cap. 7, pp. 201–214). Prometeo.

Catenazzi, A., & Representaõ, N. Da. (2009). Acerca de la gestión de la proximidad. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas* (cap. 4, pp. 119–137). Prometeo.

Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas* (cap. 2, pp. 53–86). Prometeo.

Cunill-Grau, N. (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico conceptual. *Gestión y Política Pública, XXIII* (1), 5-46.

Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes (2005, 28 de septiembre). Congreso de la República Argentina.

OPS (2015) *Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina: una aproximación analítica*. Organización Panamericana de la Salud <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7698>

Repetto F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio. (Orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas* (cap. 5, pp. 141–167). Prometeo.

Scribano A. (2007). *El proceso de investigación social cualitativo*. Prometeo.

Shanahan, A. (2020). La protección y restitución de derechos a 15 años de la sanción de la Ley de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes. En Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Ed.), *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la Ley 26.061*. CABA: SENAF.

Villalta, C., & LLobet, V. (2015). Resignificando la protección. Nuevas normativas y circuitos en el campo de las políticas y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 167–180.