

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

MAESTRIA EN TRABAJO SOCIAL

**ORGANISMOS GUBERNAMENTALES  
Y NO GUBERNAMENTALES  
EN LA INSTITUCIONALIZACION DE NIÑAS,  
NIÑOS Y ADOLESCENTES**

**¿Efectivización de Derechos o  
Mercantilización de la Asistencia?**

---

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARGARITA ROZAS PAGAZA

---

María de los Angeles Goñi De León

---

Octubre 2008

## INDICE

<b>Introducción</b>	3
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Organismos de gobierno y organizaciones no gubernamentales: el desarrollo histórico de la relación y sus marcos normativos.</b>	
1.1 El marco histórico, antecedentes y primeras modalidades de relación	10
1.2 El marco contemporáneo la convivencia normativa y la institucionalización de los acuerdos.	24
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Aspectos que subyacen en la relación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.</b>	
2.1 La multiplicidad de actores en el proceso de institucionalización	36
2.2 Gestiones políticas y políticas de gestión	47
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Algunos hallazgos y propuestas para superarlos</b>	
3.1 La mercantilización de la asistencia	54
3.2 Construyendo procesos de desmercantilización	66
<b>Conclusiones</b>	80
<b>Bibliografía</b>	84
<b>Anexos</b>	87

## Introducción

Pensar en la atención de niños, niñas y adolescentes que por distintas situaciones de su historia vital son institucionalizados exige conocer el proceso y el “circuito” por el que los mismos transitan, asimismo requiere identificar a los organismos que intervienen en dicho proceso y por consiguiente sus marcos referenciales en lo concerniente a las modalidades que dicha atención exige.

Pensar esta problemática en la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del actual contexto intentando conocer como se van tejiendo las relaciones entre los organismos responsables de dicha atención, es nuestra principal búsqueda. Por ello nuestro objetivo fundamentalmente es conocer si en esta situación singular de la vida de los chicos institucionalizados se hace efectivo el goce, disfrute y respeto por sus derechos humanos.

Dado que dicha efectivización de derechos está íntimamente ligada al marco de las políticas sociales que se dieron en nuestro país, resulto necesario conocer como se fueron constituyendo estas políticas. Observamos entonces que el debate sobre las políticas sociales adquirió mayor relevancia en el marco de la llamada “crisis” del modelo del Estado de Bienestar, donde el Estado deja de aparecer como elemento organizador y sus instituciones que antes eran nexos de integración social entraron en crisis. Sobre todo el eje organizador de la integración “el empleo”, tendió a desaparecer colocando a la exclusión social y la precariedad como fenómenos que caracterizaron el modelo neoliberal.

La crisis del Estado de Bienestar, y como consecuencia de ella trajo aparejada una figura nueva en Latinoamérica designada por O’Donnell como el Estado Burocrático Autoritario.<sup>1</sup> (O’Donnell: 1982). Con esta perspectiva, el Estado Burocrático aparece como consecuencia de procesos de crisis, sin grandes pretensiones transformadoras, pero si ordenadoras en lo relativo a las políticas públicas.

Los Estados burocráticos autoritarios hacen mucho más visible lo que pertenece a la política de lo que pertenece a la administración. Mediante el aparato

---

<sup>1</sup> O’Donnell, Guillermo. El Estado Burocrático Autoritario. Bs. As. 1982. Editorial Fundación Editorial Belgrano.

coercitivo y de control pueden provocar cambios drásticos. Los criterios corrientes en lo atinente a los recursos y los gastos son los principios de universalidad del presupuesto y la asignación autoritaria de recursos. En todos los casos hay una mayor centralización de recursos en el Poder Ejecutivo, y este, generalmente a través de sus técnicos, define las metas de las políticas públicas.

Asimismo el régimen de institucionalización militarista que instala la más cruenta dictadura que vivió el país, consistió no solo en un poder con mayor ocupación de espacios, sino que también la reestructuración burocrática se realiza con criterios castrenses. Por otro lado, Oszlak distingue indicadores que permiten visualizar los intentos de racionalización de lo público. "...el carácter tecnoburocrático de estos regímenes se manifiesta en una orientación eficientista que impregna el estilo dominante de la gestión estatal. Una manifestación de ello es el fuerte énfasis otorgado a los programas de racionalización y organización del sector público.

A pesar de los intentos de racionalización, organización y tecnificación de la administración, las experiencias indican que no se produjo en la práctica un achicamiento del sector público sino todo lo contrario, observándose un fenómeno de sobredimensionamiento del aparato estatal, resultando paradójico ya que una buena parte del discurso eficientista se basó en la necesidad de poner fin al "desorden en el gobierno" y a la "dilapidación de recursos" en manos de los civiles.

En virtud de ello si los 70' instala el fenómeno de la pobreza estructural, los 80' traerán consigo la nueva pobreza y los 90' instalarán definitivamente otras expresiones como la vulnerabilidad y exclusión, ambas expresiones de la cuestión social contemporánea.

Partiendo de los conceptos de S.M. Fleury Texeira, la década del 80'"... se caracterizó por el surgimiento de dos fenómenos rivales y simultáneos, la profunda crisis económica y el endeudamiento externo de la economía y los procesos de transición a la democracia en el campo político..."<sup>2</sup> (Texeira: 1999)

---

<sup>2</sup> Texeira, S.M.Fleury: "Estados sin Ciudadanos" – Lugar Editorial. 1989.

Fenómenos que, no nos ha dejado indemnes, las huellas del impacto pueden verse cotidianamente, en las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, las familias y sobre los cuerpos y ojos de las niñas, niños y adolescentes de los sectores populares.

*“...Las manifestaciones de la cuestión social contemporánea como la vulnerabilidad, el empobrecimiento, la fragmentación, la marginación, la desocupación y la precarización del trabajo forman parte de la estructura social Argentina en tanto constituyen un cúmulo de desventajas que afectan a grandes segmentos de la sociedad y alteran significativamente sus condiciones de vida...”<sup>3</sup> (Rozas Pagaza: 2001)*

La década del 90 se caracterizó por la hegemonía del pensamiento neoliberal y de las profundas transformaciones que sufrieron los estados. Las “recetas” neoliberales para la superación de los problemas sociales económicos, condicionaron las políticas sociales. En síntesis, configuró una nueva estructura social, que es problematizada en términos de fragmentación y heterogeneidad, exclusión social y desafiliación. La orientación de las reformas de las políticas sociales respecto de las políticas en el Estado, el "ajuste", tuvo como uno de los objetivos el de reducir el gasto fiscal incluyendo el llamado "gasto social", es decir, la política social, teniendo como bandera las premisas de eficacia y eficiencia.

Privatización y focalización fueron las ideas norteadoras, privatización como apertura a la participación de capitales privados, en pos del arancelamiento de servicios y focalización en el caso de las políticas de asistencia a la pobreza, como compensación, a los efectos sociales del ajuste, este criterio se extendió a políticas tradicionalmente universalistas como educación y salud.

*“...Las intervenciones sociales del estado y las políticas sociales, fueron entendidas como "compensaciones" de los costos sociales e inequidades derivadas de las decisiones para adecuarse a la marcha de la economía y medidas "correctivas" de las eventuales fallas del mercado, como en el caso de los bienes semipúblicos. Estas intervenciones deben dirigirse a asegurar los*

---

<sup>3</sup> Rozas Pagaza, Margarita: “La Intervención Profesional en relación a la cuestión social. Editorial Espacio, Buenos Aires, 2001. Argentina.

*requisitos de información, transparencia y simetría, a partir de los cuáles los actores podrán desplegar sus preferencias y determinar sus verdaderas necesidades...*"<sup>4</sup> (Grassi: 1996)

Si históricamente la asistencia social estuvo dirigida a los grupos biológicamente vulnerables (los niños, los ancianos, los incapacitados por razones particulares ajenas a su voluntad), hoy los pobres son población en condiciones de "vulnerabilidad social", esto es, su no-integración al mercado de trabajo no tiene que ver con impedimentos o incapacidades personales; se trata de personas hábiles, pero que no son necesarias en el mercado de trabajo. Dicho de otro modo, la producción no requiere de sus fuerzas. El derecho a la asistencia deriva, entonces, de las condiciones de exclusión.

En estas condiciones, se expande y adquiere relevancia lo que se dio en llamarse el "Tercer sector" y la Nueva filantropía. Ninguna de las dos cosas son nuevas, pero adquieren mayor trascendencia por la dimensión del problema social y por la concepción hegemónica respecto de las intervenciones sociales, que reserva al Estado un papel subsidiario. Asimismo, se instala la idea de la función social de la empresa privada, que se parece mucho al papel atribuido a la "iniciativa privada", en la ideología que orientó la política de asistencia a la pobreza.

En el campo de las intervenciones sociales se produce lo que podríamos llamar una "tercerización de las intervenciones sociales", apropiándonos del concepto desarrollado por Grassi, de "tercerización" en la producción, porque estas intervenciones son transitorias y no son vinculantes, en el sentido que no crean "derechos".

En este contexto a los profesionales de las ciencias sociales y en particular los Trabajadores Sociales nos competen y corresponsabilizan determinadas prácticas sociales que vuelve indispensable re-pensar cotidianamente nuevas categorías que nos permita abordar las distintas situaciones problemáticas en las que debemos intervenir.

---

<sup>4</sup> Grassi, Estela. Las cosas del Poder. Acerca del estado, la política y la vida cotidiana. Editorial Espacio. Buenos Aires, 1996, Argentina.

En esta investigación intentamos problematizar como se construye la relación entre los organismos gubernamentales y los organismos no gubernamentales analizando las diferentes modalidades que adquieren las políticas de infancia y adolescencia, desde los acuerdos que mantiene ambos organismos en la ejecución de proyectos de intervención tendientes al alojamiento de niñas, niños y adolescentes, y analizando las diversas formas que toman las intervenciones sociales desde diferentes contextos sociales y marcos normativos.

Partimos de reconocer que los actores fundamentales que intervienen en la institucionalización de una niña, un niño o un adolescente son: el Estado, las organizaciones no gubernamentales responsables de los hogares convivenciales, y las familias. Daremos cuenta en nuestro trabajo de las modalidades que han ido dando históricamente los diferentes actores en el marco de esta relación, de los aspectos detectados como productos singulares de esta relación y de la tensión que la misma instala en la modalidad en que se da la atención de los niños institucionalizados y a la que llamamos “mercantilización de la asistencia”.

Identificamos las características que subyacen en esta relación y dado que desde el Trabajo Social, colectivo del que somos parte, nuestra experiencia profesional se ha circunscrito al trabajo con niñas, niños y adolescentes que por diferentes situaciones singulares de su historia social han sido institucionalizados, trabajamos la necesidad de pensar nuevas categorías teóricas, requerimiento que consideramos indispensable para el ejercicio responsable de nuestra práctica profesional cotidiana.

El recorte de nuestro objeto de estudio es abarcar el caso de este tipo de instituciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Nuestro estudio no intenta complejizar en sí misma la institucionalización de niñas, niños o adolescentes, ya que partiremos de considerar esta como medida “excepcional, subsidiaria y transitoria”. Es decir reconocer que existen en todas las situaciones problemáticas que motivaron la internación de las niñas, niños y adolescentes, el respeto y el marco de intervención que otorgan los instrumentos de derechos humanos que consideran que la internación es la última medida posible a adoptar luego de agotar todas las acciones tendientes al alojamiento de los chicos con su familia ampliada sus vínculos afectivos y la comunidad.

Nuestra búsqueda se circunscribirá a los procesos y fenómenos que durante la institucionalización pueden observarse en el marco de la relación entre los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y el impacto que dicha modalidad de relación tendrá en los presuntos beneficiarios de la política de dicha gestión.

Esta investigación se desarrolla en tres capítulos, el primero en el que trabajamos la necesidad de comprender como se desarrolló históricamente la relación entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales, analizando los acuerdos contractuales, los marcos normativos, contextuales, políticos e ideológicos en los que se desarrollaron los procesos, entre los actores participes del mismo. Un segundo capítulo donde avanzaremos en el análisis de los aspectos que observamos instalados en el marco de esta política pública, de atención a la infancia. El tercer capítulo y último se desarrollará a partir del análisis de la referencia empírica y las conclusiones.

La metodología de investigación ha sido de carácter cualitativo y descriptivo. Para ello hemos relevado los antecedentes históricos de las organizaciones no gubernamentales y de los organismos de gobierno. Hemos analizado como se han ido conformando desde principios de siglo e incluyéndose en el diseño y ejecución de los programas de atención a niños institucionalizados.

Trabajamos a través del estudio de fuentes primarias y secundarias, documentos oficiales; decretos, resoluciones y entrevistas en profundidad. Se tomó como referencia empírica un organismo de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y su antecesor inmediato de jurisdicción nacional pero con intervención directa en la ciudad de Buenos Aires.

Se realizó la indagación bibliográfica y documental y se efectuó la búsqueda y sistematización de archivos documentales de los organismos mencionados y fuentes no publicadas de estos organismos públicos. Se realizaron entrevistas con responsables institucionales, funcionarios públicos y profesionales de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Se analizaron diferentes aspectos: la normativa que formalizó la relación entre organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Las misiones de los organismos de gobierno y los objetivos institucionales de las organizaciones no gubernamentales., los recursos con los que cuentan para la asistencia de los niños y las acciones desarrolladas a tal fin.

Partimos sobre la ocupación de intentar desentrañar como se ha ido conformando el vínculo entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales, considerando que la atención de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, exige de un marco de coherencia y racionalidad que no debe quedar meramente circunscrito a enunciar su importancia.

Dado que es posible observar diferentes maneras de pensar esta relación, ya sea considerando a las Organizaciones como nuevas formas de manifestación de la sociedad civil, o en su defecto como organismos reparadores de la ausencia del estado. En este sentido o bien las organizaciones contendrían todas las complejidades y contradicciones inherentes a la sociedad en que se insertan o bien suplirían las deficiencias del llamado Estado “desertor”.

No creemos que debemos demonizar ni a uno ni a otro, hemos podido reconocer que hay incisiones, interacciones, negociaciones, puntos de confluencia o de confrontación entre ambos. Intentamos entender como se estructuran los intercambios entre los involucrados en esta política pública de atención a la infancia y adolescencia, evaluando el nivel de calidad de los contextos institucionales en términos de escenarios analíticos que nos permitieron definir cuales son sus posibilidades para dar lugar a prácticas que impacten favorablemente y no restrictivamente en los individuos, grupos o sectores ligados a la misma.

Sin duda los más perjudicados por la pobreza son los niños, y ello es el correlato del fenómeno de la desocupación y la escasez de ingresos, tal impacto, en palabras de Minujin, es un “atributo estructural del caso argentino”, la urgencia en la toma de acciones positivas consideramos que motiva una urgente convocatoria, donde se transparente una relación corresponsable entre Estado y Sociedad Civil.



## **CAPITULO 1**

### **Organismos de gobierno y organizaciones no gubernamentales: el desarrollo histórico de la relación y sus marcos normativos.**

#### **1.1 El marco histórico, antecedentes y primeras modalidades de relación**

Solo a los efectos de marcar un punto de inicio realizamos una sucinta referencia a los orígenes de la relación entre los Organismos Gubernamentales y las Organizaciones No Gubernamentales, a efectos de dar así cumplimiento a nuestra necesidad de comprender el desarrollo histórico del proceso entre los ámbitos señalados y a fin de recuperar el marco histórico en el que se han relacionado, sus antecedentes y las modalidades de intervención que en estas diferentes etapas se han hecho efectivas.

Nuestro objetivo en este primer capítulo es comenzar a relevar antecedentes sobre las modalidades que fue dándose la relación entre los Organismos Gubernamentales y las Organizaciones No Gubernamentales, motivados por la necesidad inicialmente de comprender el desarrollo de este proceso histórico. En una segunda parte nos propusimos relevar y conocer la normativa que da marco a las políticas sociales de infancia y adolescencia en la actualidad, reconociendo que dicho marco normativo, posee una influencia insoslayable para la ejecución de las políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia.

Como bien sabemos el Estado no solo ha creado Organizaciones No Gubernamentales como La Sociedad de Beneficencia en 1823, sino que también históricamente ha realizado y sostenido acuerdos, convenios “tratos” con estas organizaciones, a los efectos de asegurar espacios de atención de niñas, niños y adolescentes.

Desde los inicios del siglo XVII, la asistencia de los “grupos vulnerables” se hallaban a cargo en Buenos Aires, de la Hermandad de la Santa Caridad, esta congregación se dedicaba a “la atención de los pobres”, dirigiendo un Hospital, un colegio de “huérfanos” y otras instituciones como el Hospital de Alienadas. La presencia de organismos no gubernamentales ocupándose de la atención de la infancia en nuestro país data de 1779, cuando el Síndico Procurador General

Marcos José de Riglos, solicita al Virrey Vértiz, la apertura de una Casa Cuna, fundamentando la presencia de .. *los muchos niños que se exponen...*

Una serie de circunstancias trágicas les deparaban a los niños que eran abandonados en las calles, morían por el frío o el ataque de los animales, sin que pudiesen ser socorridos a tiempo, ante ello el 14 de julio de 1779, exactamente 10 años antes de la Revolución Francesa, el Virrey Vértiz dispone la apertura de la Casa de Expósitos.

La Casa tenía como modelos la Inclusa de Madrid, fundada por Felipe IV en 1623 y la de Lima, en 1590, México y Santiago de Chile también contaban con sus Casas de Expósitos. Los orígenes de esta Casa está así rodeado de apellidos de familias ilustres de la Ciudad, con vocación por el bien público, agrupados en la Hermandad de la Santa Caridad de Nuestro Señor Jesucristo, creada en 1727, en la Iglesia de San Miguel Arcángel.

La Hermandad nombra administrador a Pedro Díaz de Vivar, quien dispone la mudanza de la primer Casa de Expósitos desde la actual Manzana de las Luces a otro edificio, en Moreno y Balcarce, junto al Hospital de Mujeres y al fondo del Convento de San Francisco, predio que hoy ocupa el Museo Etnográfico. Se presume que la mudanza conlleva la búsqueda de un lugar, más discreto, para *alejar de miradas inoportunas* al torno en que se abandonaba a los niños, conforme a lo que se estilaba en España, inspirado en el del Papa Inocencio III, en el Siglo XII, y que repetía la sentencia de San Vicente de Paul colocada en 1638 en la primer Casa de Expósitos de Francia, “...*mi padre y mi madre me arrojan de sí, la piedad divina me recoge aquí...*”

El torno, era un mueble giratorio de madera compuesto por una tabla vertical, cuyos bordes superiores e inferior estaban unidos como diámetros a sendos platos. El conjunto tapaba completamente un hueco hecho ex profeso en la pared externa. Cuando alguien depositaba sobre el plato inferior un bebe y hacía sonar la campanilla que acompañaba el artefacto, un operador desde adentro giraba el dispositivo y el bebé ingresaba a la casa, sin que quien lo dejaba y quien lo recibía, pudieran mirarse. El torno que todavía conserva la Casa de Ejercicios de la Avenida Independencia da idea de lo que era el de la Casa de Expósitos.





En 1786 ya hay 150 niños que crecen en la Casa de Expósitos, con el cuidado de *amas de leche* para los lactantes, y a su *despecho* *amas de cría*, para los mayorcitos, entusiasmando con sus logros a las familias patricias y a la Hermandad.

Cuando en 1820 el Gobierno Central entró en colapso y cada Provincia asumió su total autonomía, Buenos Aires, monopolizadora del tráfico marítimo y sin compromiso de solidaridad con el resto de la Nación, vio enriquecerse rápidamente a su clase privilegiada. Políticamente desarrolló una actividad secularizadora, limitando las injerencias sociales que las órdenes religiosas y las hermandades de laicos conservaban de las épocas coloniales.

Riqueza y secularización llevaron a Rivadavia, ministro del Gobernador Martín Rodríguez, a disolver la Hermandad de la Santa Caridad y a organizar la Sociedad de Beneficencia, presidida por Mercedes Lasala de Riglos e integrada entre otras por Juana del Pino de Rivadavia, hija del ex Virrey y esposa del Ministro, María Rosario Azcuénaga, Bernardina C. de Viamonte, esposa del General y Mariquita Sánchez, dando espacio comunitario a las mujeres de clase alta, pues según su Decreto Fundacional “...*la existencia social de las mujeres es aún demasiado vaga e incierta...siendo las damas la mitad más preciosa de la especie, con cualidades, ideas y sentimientos que no posee el hombre...*”

Esta Sociedad se hizo cargo de todas las Instituciones de Bien Público destinadas a mujeres y niños, que habían regentado las Órdenes y

Hermandades, incluida la Casa de Expósitos. Tal vez fue inspirada en la labor de la *Junta de Damas*, que Carlos IV organizó para que se hiciera cargo de la Inclusa de Madrid.

La Casa de Expósitos, nacida por iniciativa de las autoridades locales de Buenos Aires, los funcionarios del Cabildo, en el Siglo XVIII, ante el clamor de los vecinos, impulsados por el esclarecido delegado de la monarquía absoluta que reinaba desde Madrid, el Virrey Vértiz, administrada casi desde su comienzo por una cofradía confesional no integrada al gobierno de la Iglesia (la Santa Hermandad), con varias e irregulares fuentes de financiamiento pasa a depender de una organización no gubernamental pero apoyada desde el flamante Estado Provincial, la Sociedad de Beneficencia.

En 1920 La Casa de Expósitos cambia su nombre por el de Casa Cuna.

Cuando en 1922 se planteó la posibilidad de reinstalar el torno, el Director de la Casa, Dr. Daniel J. Cranwell, expresó *el torno... de una época y cultura distantes a la nuestra... favorece el abandono y el comercio ilícito... perdiendo el niño la posibilidad de conocer a sus padres... y que éstos recuperen a sus hijos*. Argumentando estas posturas, Cranwell demostró estadísticamente que, contrariamente a los supuestos, el torno no modificaba el número de infanticidios.

Desde 1889, los Expósitos se identificaban mediante una medalla de bronce numerada correlativamente desde el número 1, colgada de su cuello. En 1929, ya se había llegado al número 50.000, y las pérdidas de medallas con el consecuente riesgo para la identidad del niño eran relativamente frecuentes. Por eso entonces, se intentó aplicar el método de identificación mediante la papiloscopía de los dedos de la mano ideado por Vucetich; pero la posición de la mano en flexión de los recién nacidos y la superficialidad de sus surcos, hacían poco confiable y dificultoso el método.

El Dr. Carlos Urquijo, estimulado por el Dr. Elizalde, en 1929 idea en la Casa el sistema de identificación de recién nacidos y lactantes menores de 8 meses, mediante la papiloscopía de la zona plantar adyacente al primer dedo *palmatoscopía*, que se incorpora a la "Libreta de Pupilo", cumpliendo el viejo anhelo de conservar fehacientemente la identidad de cada interno. Su

experiencia es ampliamente difundida en publicaciones desde 1937. El método es ahora universalmente utilizado.

La administración de la Hermandad cesa en 1822 por decreto del Brigadier General Martín Rodríguez gobernador de la Provincia de Buenos Aires, pasando a ser los “establecimientos filantrópicos administrados y conducidos por el gobierno”.

*“...Durante el gobierno de Martín Rodríguez (1821-1824) el grupo rivadaviano se decidió a reformular el rol de la iglesia en el estado provincial. Para este círculo iluminista las órdenes religiosas con sus inmunidades, sus prebendas, su administración de asilos y hospitales y su posesión de bienes inmuebles improductivos eran una rémora del pasado que obstaculizaba la modernización...”<sup>5</sup>(De Lucia: 2003.)*

Cuando en 1823 se funda la Sociedad de Beneficencia, a cargo de un grupo de “Damas”, con la autorización del gobierno. Se afirma que dicha Sociedad se fundó para sustituir la acción de las órdenes religiosas, y por decreto confiere a la Sociedad las siguientes atribuciones:

- a) Dirección e inspección de las Escuelas de Niñas
- b) Dirección e inspección de la Casa de Expósitos, de la Casa de Partos Públicos y Ocultos, Hospitales de Mujeres, Colegios de Huérfanas y todo establecimiento público dirigido a la atención de los individuos del sexo femenino.

Si bien la Sociedad comienza a administrar a través de las damas designadas la asistencia de los “pobres y desvalidos”, continúa observándose el papel fundamental de la iglesia en la dirección y administración de los ámbitos creados para la asistencia y protección de los niños, niñas y adolescentes. La atención directa de las niñas, adolescentes y mujeres adultas prosigue en el contacto cotidiano a cargo de las órdenes religiosas.

---

<sup>5</sup> De Lucia Daniel Omar.: Iglesia, Estado y secularización en la Argentina (1800-1890). En Revista El Catoblepas. Número 16 . Junio de 2003. Pág. 13

*“...La prehistoria del Hospital de Alienadas, está vinculada más bien a actitudes filantrópicas que a preocupaciones médicas. Los documentos indican que correspondió a una de las socias de la Sociedad de Beneficencia de Buenos Aires, Tomasa Vélez Sarsfield, llamar la atención de la misma sobre el penoso estado en que se encontraban las mujeres dementes encerradas en la cárcel de la ciudad, "encadenadas a la pared, metidas en el cepo, mendigando por las calles o vagando por los cercos de las quintas...”.<sup>6</sup> (De Bayón: 2000)*

Desde 1854, la Sociedad se ocupó también que las mujeres que padecían problemas de salud mental y que se hallaban internadas en el Hospital de Mujeres, detenidas en la Cárcel o encontradas vagabundeando fueran entregadas a su cuidado. Para ello organizaron entonces los primeros servicios en un antiguo espacio que albergaba barracones utilizados como hospital en tiempos de guerra o epidemia, llamado la Convalecencia, que se encontraba situado en los arrabales de la ciudad.

El número de asiladas creció rápidamente: de las 60 iniciales se llegó a 451 en 1878. Entre 1854 y 1878 ingresaron 2.310 mujeres, de ellas 1.519 fueron dadas de alta y 446 murieron internadas. La mortalidad rondaba el 20% y se incrementó en años de epidemias.

La Sociedad de Beneficencia estaba compuesta por trece “damas” nombradas por el ministerio de gobierno, quién se reservaba el derecho de designar inicialmente a la presidente, vicepresidente y secretaria del organismo.

La Sociedad de Beneficencia llegó a constituirse en una vigorosa institución en virtud de la cantidad de establecimientos de diversa índole que administraba, directa o indirectamente.

*“...Algunas de las características más significativas de la Sociedad de Beneficencia, por un lado esta institución surge como parte del proyecto rivadaviano de incorporación del país al capitalismo mundial, basado en los principios de “orden y progreso” y apuntando a un desarrollo comercial, el cual resulta frustrado y solo en las últimas décadas del siglo XIX se efectivizó...”<sup>7</sup> (Gustavo Parra. 1999).*

---

<sup>6</sup> Bayón, Silvia Simois de, Las locas de Buenos Aires (1880-1930). Un acercamiento a las prácticas manicomiales en Argentina, en Moreno, José Luis (comp.), La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX), Buenos Aires, Trama editorial/Prometeo libros, 2000.]

<sup>7</sup> Parra, Gustavo. Antimodernidad y Trabajo Social. Orígenes y Expansión del Trabajo Social. Universidad Nacional de Luján. Bs As, 1999. Argentina.

*“...Dentro de este contexto, el carácter secularizado de la Sociedad, construido con un sentido filantrópico y limitando el poder de la iglesia, implicó un avance considerable a la mera atención caritativa cristiana. El contenido moralizante de las actividades de la Sociedad se funda en una moral moderna y racional. Si bien, dado el carácter incipiente del desarrollo capitalista, el peso dominante de la elite terrateniente y la fuerte presencia de elementos tradicionalistas, encontramos una vinculación indirecta con la iglesia, en gran parte esta moral se define por su relación con las virtudes cristianas”.<sup>8</sup> (Gustavo Parra. 1999)*

Paralelamente algunas voces comenzaban a alzarse denunciando que mientras tanto *“...Cuarenta mil obreros sin trabajo y centenares de proletarios que consumen su vida en talleres malsanos desprovistos de aire y luz, han de menester de la caridad pública y privada. Desgraciadamente las sociedades de beneficencia son mistificaciones burdas con que se engañan los tontos. Están formadas en su mayor parte por encopetadas burguesas que consideran deprimente acercarse a un conventillo para enterarse de la situación del miserable. Dan fiestas, kermesses, promenades concerts y muchas otras cosas a objeto de exhibir fastuosos trajes y brillantes alhajas. El pobre es lo último que se tiene en cuenta por estas caritativas damas...”<sup>9</sup> (Palacios: 1900)*

Sabido es de los conocidos premios a la virtud, entregados año a año en el Teatro Colón, donde pobres y huérfanos eran exhibidos mostrando “la Labor”, de la sociedad en palabras de Arturo Jauretche *“... La presidencia de la Sociedad de Beneficencia siguió siendo durante años el más alto símbolo de figuración social, y la ceremonia de la distribución de los premios a la virtud abría un paréntesis tradicional en la temporada del abono del Teatro Colón...”*

Si hasta 1822 la asistencia era territorio del Clero, con la Ley de Reforma del mismo, son expulsadas las órdenes religiosas del campo de la asistencia, sus instituciones expropiadas y tomadas a cargo por la Sociedad de Beneficencia, este tránsito implicó si bien la inclusión de la asistencia como una actividad del poder político. Devino en su “delegación” a una asociación filantrópica privada,

---

<sup>8</sup> Parra, op. cit.

<sup>9</sup> Palacios, Alfredo. “La Miseria“. Tesis. Buenos Aires. 1900

con autonomía tanto en las decisiones como en la administración de los fondos, aunque sostenida por el aporte estatal. Otra característica de la sociedad fue su carácter eminentemente femenino, su papel moralizador y su política de control social.

Emilio Tenti Fanfani cita una clásica definición de las instituciones filantrópicas *“son instrumentos legales y sociales para aplicar recursos privados para fines públicos”*. Con la Sociedad de Beneficencia sucede que muchos tendieron a pensar que se trataba de una institución que aplicaba recursos públicos para fines privados.<sup>10</sup> (Tenti Fanfani – 1989)

Insistimos en considerar a la Sociedad de Beneficencia como Organización No Gubernamental, no obstante su nacimiento como brazo ejecutor Rivadaviano, dado que en el año 1908 se transforma en Instituto Oficial pasando a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, obteniendo su personería jurídica, atributo que le permite la calidad de Asociación Civil sin Fines de Lucro y total autonomía económica y organizacional.

Es este sin dudas el punto de origen de un organismo no gubernamental ejecutando políticas públicas de infancia y adolescencia, aplicando modalidades que entre sus particularidades viene a dar sustento al marco ideológico presumible y necesario para el Estado a fin de hacer efectiva su política de gestión, es esta Organización No Gubernamental “un brazo ejecutor”, necesario para el cumplimiento de las ideas liberales positivistas de “orden y progreso”, facilitando no solo el inicio de un proceso de secularización al interior del poder político, sino seleccionando “diferentes personalidades” en la conformación de la organización que permitiese minimizar los posibles conflictos con el clero y paralelamente asegurar una función moralizante y regularizadora de la vida cotidiana de los sectores populares.

Avanzando, cabe que recordemos que el periodo comprendido entre 1870 y 1930 presenta una complejidad y un dinamismo que no nos permite profundizar en todos sus aspectos, pero si vale que destaquemos tres movimientos que influyeron en la forma de dar respuesta a lo social y que continuaron

---

<sup>10</sup> Tenti Fanfani, Emilio. Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención 1, pág. 19. Centro Editor de América, 1989.

introduciendo la acción de organizaciones no gubernamentales al campo de la asistencia; el movimiento obrero, el movimiento de médicos higienistas y el catolicismo social.

En la Argentina la inmigración europea y el crecimiento económico vivido a fines del siglo XIX, propiciaron la aparición de la clase obrera

*“...Clase obrera, cuya composición social tanto rural como urbana, presentó características muy específicas, los inmigrantes fueron absorbidos por la industria, especialmente para la construcción de vías férreas y obras públicas. La industria manufacturera representaba un 23 % en tanto que las industrias no fabriles el 59 % y las extractivas el 18 % restante...”.*<sup>11</sup> (Ricardo M. Ortiz.)

Los trabajadores lejos de constituir un proletariado industrial, era una clase artesanal con relativo poco peso en la totalidad de la población, con escasa concentración fabril y ubicada geográficamente en zonas limitadas del país.

A ello debe sumársele una fuerte división entre extranjeros y nacionales que desató una ola xenófoba que atravesó a todas las clases sociales. Hasta los propulsores de la política inmigratoria, como es el caso de Sarmiento, escribieron artículos plagados de “antigringos”, “antigallegos”. El propio Martín Fierro, da cuenta de estas expresiones antiextranjeras.

*“...Los trabajadores inmigrantes, a su vez tendieron a aislarse reuniéndose en sus propios clubes, editando periódicos escritos en su lengua madre. Aunque habían sido traídos para ser explotados en el proceso que se iniciaba y experimentaban la contradicción consiguiente, sentían tan fuertemente la oposición con el viejo país, que esto les creaba solidaridad con los conductores del nuevo proceso, lo cual oscurecía intensamente la generalidad de la contraposición entre explotados y explotadores...”*<sup>12</sup> (José Vazeilles)

---

<sup>11</sup> Ricardo M. Ortiz. Historia Argentina de la Economía Argentina . Ed. Raigal.

<sup>12</sup> José Vazeilles. Los Socialistas. Editorial Jorge Álvarez.

Asimismo el crecimiento económico llevo consigo crisis posteriores que fomentaron e indujeron a los trabajadores de las primeras fábricas a organizarse con el fin de defender sus intereses.

El origen de los primeros trabajadores permitió la introducción de las ideas socialistas vigentes en Europa, por lo que comenzaron a hacerse presente las primeras organizaciones de inmigrantes.

A fines de Abril de 1894 existían en la ciudad de Buenos Aires, de la República Argentina cuatro agrupaciones socialistas: el Club "Vorwarts", formado por alemanes; el grupo "Les Egaux", compuesto por franceses; el grupo el "Fascio del Lavoratori"; compuesto por italianos y la "Agrupación Socialista" de habla española que agrupaba argentinos, uruguayos, españoles, italianos, alemanes, franceses con predominio de lo integrantes de habla hispana.

Entre estas agrupaciones no existía más vínculo que el del ideal teórico y trabajaban independientemente, convocados desde "La Vanguardia", (semanario que comienza a circular desde el 7 de abril de 1894, a instancias de Juan B. Justo, Esteban Jiménez, Augusto Kuhn e Isidro Salomón). Si bien inicialmente "La Vanguardia" fue órgano de La Agrupación Socialista, comprendiendo la ventaja que reportaría a la propaganda la adopción de un punto de vista común y de un programa sobre la base de los problemas nacionales, tres de ellas, la Agrupación Socialista, Los Egaux y el Fascio dei Lavoratori, resolvieron convertirse en Partido, el que denominaron Partido Socialista Obrero Internacional, solo el Club "Vorwarts" no acepto formar parte, declarando que "era menester otorgar a los socialistas extranjeros los derechos políticos"

En 1897 se instaló en la ciudad de Buenos Aires "La Casa del Partido" en la calle México 2070/76, donde funcionaban, las oficinas de La Vanguardia, La Biblioteca Obrera, el Comité Ejecutivo del Partido, la Asociación Obrera de Socorros Mutuos, el Círculo Socialista Italiano y numerosas sociedades gremiales.

*"... el partido socialista tenía su sede o cuartel general en una casa ubicada en México 2070, edificada sobre un terreno de mucho fondo, la casa constaba de planta baja y un piso alto. En la planta baja se hallaba la biblioteca, era una*

*escuela en la que todos se sentían estimulados al estudio y a la acción...”*<sup>13</sup>  
(Repetto: 1957)

Es en este local donde se funda la Asociación Civil “Hogar Infantil”, otra organización no gubernamental que comienza a intervenir a instancias de militantes socialistas, constando en su primer acta “... *En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, siendo las once horas del día veinticuatro de Mayo de 1925, en el local de la Biblioteca Obrera, Méjico 2076, los ciudadanos que a continuación se mencionan: Alfredo I. Spinetto, Dra. Alicia Moreau de Justo, Dr. Antonio Di Tomaso, Enrique Casanovas, Alfredo Couviello ... con el objeto de constituir una Asociación que tenga como fin proveer de un hogar a los niños que carezcan de él, o este sea malo, llenando de esta manera una sentida necesidad y creando al mismo tiempo una Institución útil a la sociedad y al país con exclusión de toda orientación confesional. Tratará de dar vida de familia y educará a los niños completando la acción de la escuela, para hacer hombres probos, útiles y capaces en la lucha por la existencia....*”

La convocatoria fue realizada por medio de los diarios de la Capital, y a ella asistieron alrededor de cincuenta personas quienes expresan aspirar a “... *crear hogares donde se alberguen en número limitado de niños, en locales higiénicos, adecuados y al cuidado de personas responsables y conscientes de sus deberes, tratando de darle la vida de familia que se merecen...*”

Afirman que “... *no tendrán carácter de reclusión o asilo, los niños asistirán a la escuela más cercana, harán sus deberes bajo la dirección del “Director del Hogar”, bajo ningún concepto harán trabajo alguno fuera del hogar y el que hicieran dentro de él, no será motivo de lucro...*”

Trabajarán para que “... *los niños aprendan a valerse por sus propios medios, encariñándoselos a la profesión u oficio según sus aptitudes personales...*”, “... *se atenderá también el desarrollo de los juegos al aire libre, ejercicios físicos y de sport...*”

---

<sup>13</sup> Repetto, Nicolás ¿Qué es el Socialismo?, Editorial Columba, 1957.

Dejan constancia en acta que *“... El Dr. Sixto Pastor manifiesta que se calcula en sesenta mil el número de niños que solo en la Ciudad de Buenos Aires carecen de hogar, que como el estado no hace nada para remediar ese mal, absolutamente nada, es a los ciudadanos a quienes incumbe el deber de formar instituciones con ese fin, creando un organismo que una vez pleno en su desarrollo pueda ser dirigido por el Estado, recuerda ejemplos de los países sajones, aprueba la obra e invita a que se sumen a ella ...”*

*“... Los niños harán vida de familia interviniendo en el aseo diario, arreglo y embellecimiento del “hogar”, para que sientan el cariño y la solidaridad que provocan la cooperación permanente en esos detalles de la vida íntima...”*

*“... los niños amparados por el Hogar Infantil, no vestirán uniforme, ni llevarán distintivo alguno, que los haga diferentes de los demás niños...”*

*“... Los niños no podrán ser prestados, ocupados o distraídos en ocupaciones, por temporarias que sean, fuera del Hogar, los trabajos manuales o cualquier otro que realicen, no podrán tener un fin lucrativo...”*

*“... uno de los principios rectores del hogar será la enseñanza laica, se facilitará la concurrencia a escuelas, públicas, particulares, de instrucción especial y artística...”*

*“... estudiar y observar las aptitudes personales de cada niño, informándose de los antecedentes de la familia y el medio social en el que ha vivido, para tener los cuidados que los antecedentes requieran...”*

*“... vigilar la nutrición, descanso, aseo y asistencia médica...”*

*“... se fortalecerán las relaciones con otros niños del barrio y amigos de la casa...”*

El presidente de la Nación Argentina decreta: *... concédase personería jurídica a la Asociación Hogar Infantil... Firmado: Marcelo T. de Alvear. R.M Ortiz*<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Entre comillados se transcriben algunos textos, del Acta fundacional de 1925. Documentación entregada a la Inspección General de Justicia. Argentina. Bs. As (1925)

Como es posible observar los objetivos institucionales desagregan exigencias para la atención de los niños, que recién han sido normatizadas en la legislación de la Ciudad de Buenos Aires, en 1998, con la incorporación a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de la Convención de los Derechos del Niño y posteriormente con la promulgación de la Ley 114 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Otra organización no gubernamental fundada también por militantes socialistas fue la Sociedad Luz cuyo objetivo apuntaba a divulgar los principios higienistas entre los trabajadores, y que también crearon otras instituciones tendientes a albergar a niñas, niños y adolescentes, con el fin de evitar su alojamiento en los comúnmente llamados orfanatos, intentando así modificar las condiciones de albergue que los chicos tenían. Paralelamente representantes del catolicismo social, como la sociedad San Vicente de Paul también desarrollan un conjunto de actividades de asistencia contando entre ellas con espacios de alojamiento para niñas, niños y adolescentes

Estas primeras Organizaciones No Gubernamentales permiten observar diferentes objetivos institucionales, la atención de los niños, desde los orígenes de la conformación de estas instituciones muestra su heterogeneidad y delata la convivencia de diferentes modelos de atención dirigidos a la infancia. En este período es clara la confrontación entre los Organismos Gubernamentales y las Organizaciones No Gubernamentales. Exceptuando a la Sociedad de Beneficencia que proseguirá sus acciones hasta el año 1947, y que por su integración y características ya analizadas, no opondrá ninguna resistencia a las modalidades impuestas desde los organismos de gobierno,.

No hemos avanzado respecto al periodo comprendido por el gobierno peronista desde 1946, dado que el rol del Estado en este periodo, minimizo hasta la casi desaparición, las intervenciones de las Organizaciones No Gubernamentales, priorizando el fortalecimiento de las familias por sobre la institucionalización. La intervención estatal en la asistencia de los niños, niñas y adolescentes fue contundente. No obstante ello debemos reconocer la presencia de la "Fundación de Ayuda Social "María Eva Duarte de Perón," organización privada pero de carácter público, pero el rol de esta institución requiere de un análisis singular

que no es competencia de nuestro trabajo de investigación, no obstante su existencia no podía quedar soslayada.

En virtud de nuestra investigación los rasgos históricos del problema que hemos destacado nos permitió inicialmente comenzar a observar algunas heterogeneidades en la creación y constitución de los primeros Organismos No Gubernamentales, en los comienzos del Estado argentino.

En esta primera aproximación a los antecedentes de dicha relación pudimos reconocer la existencia estrecha y permanente de articulación entre ambos ámbitos, en el marco de la ejecución de políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia ya sea por oposición o por su integración. Encontrando como conviven dos concepciones de asistencia una imbuida de los principios del derecho humano a la asistencia como deber indelegable del estado y otra tendiente a sostener un modelo de intervención filantrópica privada.

## **1.2 El marco contemporáneo la convivencia normativa y la institucionalización de los acuerdos.**

Relevados los orígenes de la creación de las organizaciones no gubernamentales, consideramos pertinente avanzar cronológicamente hasta la década del 80 dado que en ella encontramos el punto de consolidación de la relación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. Este periodo se caracteriza por la intensificación de la relación, consolidándose un modelo de atención que se denominó "integrado" y que incorporó la transferencia de recursos económicos en forma normatizada.

Si bien como ya hemos adelantado el Estado desde principios de siglo ha delegado en instituciones laicas o religiosas la asistencia de las niñas, niños y adolescentes que se hallaban bajo su tutela, la modalidad de realizar convenios de cogestión con organismos privados para su alojamiento se fortaleció en el marco del pensamiento neoliberal que originó profundas transformaciones en el papel del Estado y reorientó las políticas sociales.

Las Organizaciones No Gubernamentales no se hallaron excluidas del diseño, ejecución y en algunos casos del monitoreo de las políticas sociales, en este marco, los sentidos en los que se reorientó la política social en la década del 90' con sus dos líneas norteadoras, Privatización y Focalización, alcanzó en todos los ámbitos señalados una unánime y hegemónica aprobación.

La apertura a la participación de capitales privados llegó al campo de la Asistencia Social, llevando a la celebración de acuerdos entre organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales responsables de la asistencia de niños y adolescentes institucionalizados y comenzaron a crearse en el orden nacional entre otros, programas como "Becas para tratamientos con internación en Instituciones Privadas" aprobado por el Secretario de Desarrollo Humano y Familia, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social.

La función de los Organismos Gubernamentales desde este momento se formalizó en acuerdos denominados "convenios" con las Organizaciones No Gubernamentales, delegándose en el llamado "tercer sector" recursos económicos contra prestación de la atención de los niños, niñas y adolescentes. Los organismos de gobierno se centraron fundamentalmente en la fiscalización de las instituciones privadas, conservando para sí la tutela de los chicos y la atribución de orientar los presuntos "tratamientos".

*"... El tercer Sector, como realidad dejó claro que la emergencia de sus instituciones no depende necesariamente de la presencia de numerosos individuos ricos deseosos de hacer caridad. Las donaciones están lejos de ser la principal fuente de recursos del sector; tanto el retorno por servicios prestados como los apoyos del gobierno son más importantes...".<sup>15</sup> (Sarachu: 1999)*

En el caso que nos convoca la conformación de las distintas Organizaciones No Gubernamentales dio cuenta de mecanismos corporativos posibles de identificar, ya sea por su directa vinculación a órdenes confesionales o por su integración, la que habitualmente respondió a grupos familiares ampliados quienes cumplen paralelamente las funciones de "Comisión Directiva" y "Equipo Técnico".

---

<sup>15</sup> Sarachu Gerardo. Ausencias y Olvidos en el debate sobre el "tercer sector": algunas anotaciones para la reflexión del Servicio Social. Revista Servicio Social y Sociedad Año 1999. N° 59

Cabe consignar que las Organizaciones Civiles, a efectos de cumplimentar con los requisitos necesarios para formar parte del “modelo integrado de co-gestión” han conformado diversas modalidades de funcionamiento, tales como Fundaciones, Asociaciones Sin Fines de Lucro o Sociedades Anónimas.

*“... algunas de estas expresiones (las Ongs), tienen más que ver con lo que Gramsci llamaría de “aparatos privados” de hegemonía u orientados hacia la lucha y construcción de hegemonía; mientras otras expresiones responden únicamente a la lógica capitalista enmascaradas en campañas solidarias...”<sup>16</sup> (Sarachu, 1999).*

El Estado a los efectos de asegurar una amplitud de disponibilidad de “servicios”, de atención, firma con las entidades privadas un acta de compromiso o convenio, donde quedan establecidos los criterios y obligaciones del Organismo Estatal y de las Instituciones Privadas. Asimismo se establece la posibilidad de caducidad de lo pactado, asegurando de éste modo la posibilidad del Organismo Proteccional de prescindir de una prestación por haber desaparecido el tipo de demanda que dio origen al establecimiento del mencionado acuerdo de partes, o por el incumplimiento de alguna de sus cláusulas.

Cada una de ellas presenta además criterios metodológicos de intervención muy disímiles y dirigen su asistencia a niños y adolescentes de los sectores populares. El lugar que ocupan los chicos en la implementación de la política, los coloca en un lugar de subalternidad, donde la categoría de “beneficiarios”, no les permite ser plausibles de participación en la toma de decisiones, hecho que se instala indefectiblemente dada su situación de “menores tutelados”.

El marco normativo que ha condicionado la atención de los niños, niñas y adolescentes desde 1919 inclusive hasta el año 2006, ha sido la Ley de Patronato Nº 10903 por la cual se establece en Argentina un marco de “protección de menores” que buscaba reconocer la especial situación jurídica de los niños, las obligaciones del Estado, la familia y la sociedad en general respecto de ellos.

---

<sup>16</sup> Sarachu, op. cit

Dicha ley, se ha caracteriza por considerar a una importante cantidad de niñas, niños y adolescentes como “objetos de protección y control por parte de los adultos y los organismos de gobierno responsables de su cuidado. Esta normativa diferencia radicalmente a los niños que poseen sus derechos satisfechos y cuentan con protección familiar, de aquellos que no la poseen.

Este Sistema Tutelar parte de la idea que el Estado debe asumir una especie de “patria potestad estatal”, respecto de los chicos que han sido “abandonados”, que se hallen en alguna situación “irregular”, o sobre los que exista presunción de delito, contra ellos o realizados por ellos. De esta forma la autoridad de los padres pasa a ser representada por la autoridad civil, los jueces de menores.

Posteriormente y en pleno avance del modelo neoliberal es aprobada en 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas “La Convención de los Derechos del Niño, un instrumento de derechos humanos integral que busca superar todo tipo de discriminación de la infancia respecto de los adultos y de los niños entre sí, a diferencia de las leyes de “menores” que no tienen por finalidad la realización del principio de igualdad.

Ambas normativas han coexistido hasta el año 2006, Si bien algunos juristas reclamaron que ante la promulgación de una Ley como la Convención de los Derechos del Niños integrada a la Constitución Nacional, no correspondía que prosiga tal convivencia, la realidad nos dice que todo lo concerniente a la resolución de conflictos ante alguna situación problemática que vivenciaban niñas, niños o adolescentes caía inexorablemente en el Sistema Tutelar, que con algunas adecuaciones mínimas siguió rigiéndose por la Ley de Patronato.

Al respecto, desde una perspectiva doctrinaria el Dr. Germán J. Bidart Campos sostiene que *"...a los tratados internacionales mucho más cuando, como es el caso de la Convención sobre Derechos del Niño, tienen jerarquía constitucional-hay que adjudicarles lo que se da en denominar “fuerza normativa”. Quiere decir que son normas jurídicas, que son derecho, que obligan y vinculan, que tienen aplicabilidad directa..."*

*"...cuando la Nación ratifica un tratado que firmó con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo*

*apliquen a los supuestos que ese tratado contemple, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hechos que hagan posible su aplicación inmediata. Una norma es operativa cuando está dirigida a una situación de la realidad en la que puede operar inmediatamente, sin necesidad de instituciones que deba establecer el Congreso" <sup>17</sup> (Bidart Campos: 2003)*

No obstante estas consideraciones la convivencia normativa ha sido una realidad insoslayable y ha definido, condicionado y sesgado las políticas sociales de atención a la infancia y la adolescencia.

Cuando nos referimos a las políticas sociales de infancia y adolescencia, estamos hablando de herramientas que pueden ser instrumentos de promoción de derechos humanos o de violación de los mismos. El concepto de políticas públicas hace referencia al Estado en acción, pero no solo al Estado en su ámbito Ejecutivo, también en el orden Judicial y Legislativo. El Estado en acción no se halla aislado de la sociedad civil, en las políticas públicas está presente también la participación social o bien en términos de demanda o en términos de construcción. Si reconocemos que es incumbencia del poder Legislativo la aprobación y el seguimiento presupuestario del país, por su parte el Poder Judicial construye política pública cuando aplica e interpreta la ley y contribuye a partir de la jurisprudencia al avance o retroceso de las políticas públicas.

Cuando la Secretaria de Desarrollo Humano y Familia, desde el ámbito nacional aceptó la propuesta de la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia, en el año 1985.

El Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia "Consejo del Menor y la Familia" tal su denominación en ese momento, de hacer efectivo el programa "Becas para tratamientos con internación en Instituciones Privadas", reconoció con este programa diferentes categorías de organizaciones, diferenciadas por el tipo de problemática que abordaba su proyecto institucional y por ende los monto de las becas a percibir por cada niño que alojasen. Estas fueron clasificadas como; Centros o Comunidades Terapéuticas, Casas de Medio Camino, Hogares

---

<sup>17</sup> Bidart Campos , Germán J- Artículo "Convención, Tratados y Normas infraconstitucionales en relación con la Convención de los derechos del Niño" en "El Derecho y los Chicos", Buenos Aires 2001.

de Alta Contención, Hogares Convivenciales, Residencias Juveniles y Hogares Maternos.

Describiremos a continuación las características que según las descripciones a las que hacen referencia las mismas instituciones responde cada modalidad de atención.

#### Los Centros Terapéuticos, Hogares de Alta Contención y Comunidades Terapéuticas refiere a:

Estos dispositivos están dirigidos a la atención de niñas, niños y adolescentes que presenten: trastornos de conducta, retraso mental leve ha moderado, trastorno por déficit de atención con hiperactividad, trastorno disocial que no comprometa la integridad física de sus pares, trastorno de la infancia no especificado, Trastorno de control de los impulsos o consumo de sustancias tóxicas.

El dispositivo institucional cuenta con un equipo interdisciplinario adecuado a las características de la población (profesionales de la psicopedagogía, psiquiatría, pediatría, estimulación, recuperación, talleres especiales, cuidados especiales, etc.).-

Proveen albergue, alimentación (desayuno, almuerzo, merienda y cena), abrigo, vestimenta acorde con la época estacional, atención integral de la salud, aseguran incorporación a ámbitos educativos de acuerdo a la singularidad de cada historia social, capacitación laboral, recreación y esparcimiento.

#### Hogares Convivenciales de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes:

Es una prestación institucional en espacios convivenciales abiertos, con pernocte donde se hace efectiva la atención integral en el marco del desarrollo de la vida cotidiana de las niñas, niños y adolescentes, hasta los 21 años.

Los Hogares aseguran atención las 24 horas, los doce meses del año, proveen albergue, alimentación (desayuno, almuerzo, merienda y cena), abrigo, vestimenta acorde con la época estacional, atención integral de la salud, aseguran incorporación a ámbitos educativos de acuerdo a la singularidad de cada historia social, capacitación laboral, recreación y esparcimiento.

#### Residencias Juveniles:

Las Residencias Juveniles, ofrecen alojamiento con pernocte los 365 días del año.

Este dispositivo institucional, esta pensado para jóvenes entre los 16 y 21 años, que posean una importante autonomía. Ofrece espacios de capacitación laboral y fortalece la construcción de proyectos autónomos para aquellos adolescentes que no posean vínculos familiares y afectivos en condiciones de asegurárselo.

Proveen albergue, alimentación (desayuno, almuerzo, merienda y cena), abrigo, vestimenta acorde con la época estacional, atención integral de la salud, aseguran incorporación a ámbitos educativos de acuerdo a la singularidad de cada historia social, capacitación laboral, recreación y esparcimiento.

#### Casas de Medio Camino:

La casa de medio Camino. Es una experiencia convivencial comunitaria para jóvenes, que sirve de puente entre el hospital psiquiátrico y la inclusión social.

Estos dispositivos cumple con el espíritu y la letra de la Ley 448 de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta dirigidas a la atención de adolescentes externados de los servicios de internación del Hospital Carolina Tobar García y Hospital Alvear.

Brinda alojamiento con pernocte los 365 días del año las 24 horas. Proveen albergue, alimentación (desayuno, almuerzo, merienda y cena), abrigo, vestimenta acorde con la época estacional, atención integral de la salud, aseguran incorporación a ámbitos educativos de acuerdo a la singularidad de cada historia social, capacitación laboral, recreación y esparcimiento.

#### Hogares Convivenciales para jóvenes embarazadas o con hijos:

Ofrecen espacios institucionales convivenciales abiertos, destinados a brindar atención integral a jóvenes embarazadas o con hijos.

El funcionamiento del Hogar debe garantizar atención las 24 horas del día, los doce meses del año, proveer albergue, alimentación adecuada (desayuno, almuerzo, merienda y cena), abrigo, vestimenta acorde con la época estacional y atención integral de la salud.

Brindan alojamiento con pernocte a jóvenes embarazadas o con hijos. Estos dispositivos están previstos para alojar a las madres solas o con hijos ofreciendo un espacio institucional, para su cuidado y el de sus hijos.

Ofrece abordaje interdisciplinario, a fin de establecer si la joven está en condiciones de asumir las responsabilidades y funciones inherentes a maternidad, a efectos de acompañarla en este proceso de aprendizaje y afianzamiento de su nuevo rol. Fortalecen el ejercicio de la función materna. Para la adolescente, se asegurará la continuación de la escolarización primaria, secundaria u otra modalidad de capacitación laboral de acuerdo con sus características. Para aquellas adolescentes que trabajen se organizará la rutina de la institución de tal modo que le permita disponer del tiempo necesario para cumplir con sus obligaciones, o se recurre a jardines maternales cercanos a la institución.

De igual modo se acude para el control y atención de la salud a la red hospitalaria más cercana.

Para los hijos se promoverá un ambiente familiar que estimule y favorezca el desarrollo de las potencialidades motrices y psicológicas, el aprendizaje y el juego. Procesos en los que la adolescente deberá tomar parte activa, de toda otra situación o decisión que deba tomarse con relación a sus hijos. La integración de los niños al medio deberá iniciarse lo más tempranamente posible, a tal fin se coordinará con jardines maternales la incorporación de los mismos.

El proyecto de egreso de la institución deberá formularse una vez reunida toda la información relevante sobre la adolescente, su familia de origen, referentes afectivos, capacidades y limitaciones, a fin de que el mismo se produzca en el menor tiempo posible y en las mejores condiciones de autonomía.

La función del Estado, en el marco de los acuerdos mantenidos con las Organizaciones No Gubernamentales, se centró inicialmente en la fiscalización de las Instituciones privadas, conservando para sí la tutela de los chicos y la atribución de orientar su tratamiento, amparados en la Ley de Patronato, que recordemos crea al Organismo Nacional de Protección de Menores, es decir el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, institución que “dispone” el ingreso, mudanza o egreso de los niños de las instituciones según lo considerase más conveniente.

Con este antecedente se instala por primera vez la categorización de las instituciones, pero esta categorización no solo remite a diferentes modalidades de atención de niños, niñas y adolescentes sino que también cosifica a los chicos por la situación problemática que motiva su internación. Esta categorización, esta

clasificación, amerita una diferenciación de montos económicos ha percibir en la calidad de beca para su administración por la institución que aloje al niño.

A pocos años de iniciado este proceso, la Auditoria General de la Nación, denunció en septiembre de 1997, una serie de falencias en la administración, ejecución y control del programa de Becas en Organizaciones No Gubernamentales, instrumentado por el Consejo del Menor y la Familia, en el marco del denominado Modelo Integrado entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales que alojaban niñas, niños y adolescentes. (La Nación: 1997)<sup>18</sup>

Meses después, el ejecutivo intervino el organismo.

*“La decisión del Poder Ejecutivo de intervenir el Consejo Nacional del Menor y la Familia, en respuesta a diversos cuestionamientos y denuncias judiciales que pesan sobre el organismo, abre una nueva etapa que es de esperar que culmine con su efectiva normalización. El Consejo fue creado en 1990 por decreto presidencial y tiene a su cargo las funciones que incumben al Estado nacional en materia de promoción y protección integral de la minoridad y la familia, con autonomía técnica y desconcentración administrativa. Entre sus funciones está planificar, organizar y ejecutar las políticas de promoción familiar, protección de menores, discapacitados y ancianos que se encuentren en estado de abandono. Además, ejerce la policía de prevención y protección de menores y la superintendencia de sus institutos y servicios, dicta normas de contralor y registro de instituciones privadas de asistencia. Tiene además la facultad de otorgar becas, subsidios y prestaciones, y la de disponer las formas de asistencia, ingresos y traslados de los menores a los establecimientos. Precisamente el ejercicio de esas facultades fue seriamente cuestionado por la Sindicatura General y por la Auditoria General de la Nación, que detectaron falencias tales como la falta de evaluación del desempeño de las prestadoras, ausencia de seguimiento de los menores derivados, gruesos errores en los tratamientos aplicados a los internados y desaprovechamiento de los recursos disponibles. Asimismo, en sede judicial se investigan denuncias por abusos y malos tratos en diversas instituciones y por la presunta malversación de fondos que implicaría al ex titular del organismo. de su operatoria será posible, entonces, cumplir con*

---

<sup>18</sup> Diario “La Nación”, setiembre 1997.

*el propósito protector con el que fue creado el Consejo. (Clarín, Miércoles 4 de febrero de 1998).*

La ciudad de Buenos Aires, por su parte también emulo esta modalidad de atención en espacios de alojamiento, realizando acuerdos con las Organizaciones No Gubernamentales que poseían instituciones de alojamiento de niñas, niños y adolescentes. El entonces Consejo Deliberante aprobó la Ordenanza N° 42.062/87 promulgada por Decreto 4913/87 por la cual la Secretaría de Promoción Social desde su Dirección General de Niñez y Familia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, otorgaba subsidios a distintas entidades Sin Fines de Lucro para la atención en Hogares Convivenciales de niñas, niños y adolescentes.

Este organismo toma como antecedente inmediato al Consejo Nacional del Menor y la Familia y también la modalidad que este organismo sostuvo de categorización. En este acuerdo la Dirección General de Niñez de la ciudad, cubrirá montos en efectivo diferenciales a las problemáticas que vivencien los niños que serán derivados a estas instituciones.

Si tradicionalmente los Programas estatales cubrían la totalidad de las funciones, financiación, diseño, implementación, supervisión y evaluación.

El paradigma emergente en palabras de Bustelo ( 1998), tiende a que *“... en el aparato estatal el Estado ya no hará las mismas cosas, que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en “subsidio”) de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal...”*

Asimismo, desde la sanción y promulgación de la Ley N° 114 de “Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires”, por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 3 de diciembre de 1998, se indica que:

*“... La Ciudad realizará los convenios y gestiones que fueren menester para el paso a su órbita de todas aquellas funciones no federales que actualmente*

*cumple el Consejo Nacional del Menor y la Familia en su territorio. Traspaso que incluye a las partidas presupuestarias...*” Cabe recordar que dicha transferencia recién ha comenzado a hacerse efectiva a fines del año 2007, no hallándose culminado aun este proceso.

Asimismo las Organizaciones No Gubernamentales suscribieron dichos acuerdos con el organismo gubernamental mediatizados estos solo por alguna retribución a fin de hacer efectivo el alojamiento de las niñas, niños y adolescentes, en sus instituciones. El servicio que brindan, la asistencia, “la atención integral a las niñas, niños y adolescentes” paso a tener un valor, nominal y singular, por cada niño, niña o adolescente que acordasen alojar en sus hogares. Este valor se vale para su categorización de la historia social y situación problemática que cada chico presente para definirlo.

Transcurrido el trabajo de campo y analizando el material obtenido recogemos algunas de las expresiones corrientemente manifestadas por los organismos intervinientes en el proceso de institucionalización de los niños, niñas y adolescentes.

*“...Hasta que no firme el convenio no voy a habilitar ningún ingreso de chicos, la casa para el proyecto esta lista y el equipo esta esperando, pero yo ya pase por esto y quiero asegurar los recursos...” (de una entrevista con el representante de una institución que se presentó a convocatoria de ONGs en la Ciudad de Buenos Aires)*

Para dar cuenta de la categoría “valor” que utilizamos, recurrimos a la conceptualización de Herni Lefebvre - 1961, quién expresa que “... La forma valor muestra un movimiento dialéctico, es doble, valor de uso y valor de cambio. Un solo y mismo objeto presenta estos dos aspectos, cada uno de los cuales excluye al otro, son dejar de implicarse mutuamente. Como valor de uso el objeto es deseado, preferido a otros, utilizado, consumido. Como valor de cambio no es deseado mas que por el dinero que contiene virtualmente; se desvincula tanto del trabajo productivo como de los estados psicológicos que suscita en su

*condición de valor de uso; adquiere otra existencia, una existencia social; la de la mercancía en el mercado...”<sup>19</sup>*

En los diferentes momentos de la relación entre los Organismos Gubernamentales y las Organizaciones No Gubernamentales este valor pudo ser percibido en términos de dinero o en términos de recursos varios. El valor siempre ha sido condición mediatizadora de la relación y condición para hacer efectiva la atención de los niños.

*“...Antes de firmar el convenio me gustaría que me aseguren que van a derivar a diez chicos de entrada como mínimo, si me mandan menos no cubro los gastos del proyecto...” (de una entrevista con el presidente de una Fundación que posee una Comunidad Terapéutica...”*

El proceso de cogestión entre los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales con la modalidad de convenios instala conjuntamente con la categorización de las instituciones un criterio de subsidiariedad acordando con la entrega periódica de los “subsidios en calidad de becas” por la atención de los chicos.

Esta modalidad ya no podrá incluir otras instancias de cogestión dejando definitivamente instalado e institucionalizado este proceso.

---

<sup>19</sup> Lefebvre, Henri “El Marxismo”, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1963. (pág 82)

## **CAPITULO 2**

### **Fenómenos que subyacen en la relación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.**

#### **2.1 La multiplicidad de actores en el proceso de institucionalización**

Observamos en el primer capítulo la instalación de dos aspectos simultáneos que surgen de la relación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, la categorización institucional y el criterio de subsidiariedad.

En este capítulo describiremos y analizaremos, otro fenómeno que se observan instalados y fortalecidos dado el marco de relación que han ido construyendo los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.

Cabe consignar que en la Ciudad de Buenos Aires, el primer antecedente normativo que registra un acuerdo formal entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las Organizaciones No Gubernamentales que alojan niños, niñas y adolescentes en hogares convivenciales es la Ordenanza N° 42.062 del año 1987, no obstante la relación se estableció aproximadamente tres décadas anteriores, este modelo de convenio instala la retribución económica en términos monetarios por la cantidad de niños atendidos y establece por primera vez el concepto de valor por niño alojado.

Hasta entonces pueden hallarse datos relativos a recursos destinados o subsidios de apoyo dados a las Organizaciones en calidad de “fortalecimiento institucional”, o en su defecto la entrega sistemática de alimentos u otros recursos materiales, que habilitaba de esta manera la aceptación del alojamiento de niños, niñas y adolescentes como contraprestación.

*“...nosotros funcionamos desde hace cuarenta años, nunca quisimos saber nada con el estado, desde la municipalidad nos han mandado alimentos siempre, pero recién este año nos presentamos para firmar convenio...” (de entrevista con la Directora de un hogar de niños).*

Con la aprobación en diciembre de 1998 por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, de la Ley 114 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se crea el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, este organismo viene a acompañar a la ya histórica Dirección General de Niñez y Familia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la atención de niñas, niños y adolescentes.

Si bien hasta entonces la Dirección General de Niñez mantenía convenios y acuerdos con Organizaciones No Gubernamentales de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes que poseen Hogares Convivenciales, la Ley 114 otorga al Consejo de Derechos una serie de responsabilidades. Entre algunas de ellas a partir de la sanción de la ley 114 este organismo debió crear el Registro de Organismos No Gubernamentales que tengan como objeto el trabajo sobre temáticas de cualquier índole vinculadas directa o indirectamente a los derechos de niñas, niños y adolescentes. Asimismo dicha inscripción es obligatoria y condición insoslayable para la celebración de convenios de cualquier naturaleza y alcance con instituciones oficiales en virtud de lo dispuesto en la ley.

El Consejo de acuerdo a lo dispuesto en su Art. 77º de dicha ley tiene la obligatoriedad de fiscalizar a los organismos y entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como a las organizaciones comunitarias inscriptas en el Registro. Controla el cumplimiento de los convenios que se celebren y lo relacionado con la observancia de la presente ley.

La ley también indica las condiciones y obligaciones de las Organizaciones para alojar a niñas, niños y adolescentes.

Las obligaciones se hallan descriptas en el Art. 72º y son: Los Organismos de Atención deben cumplir con los derechos y garantías que emanan de esta ley, la Constitución de la Nación, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la Ciudad y en especial:

- a. respetar y preservar la identidad de las niñas, niños y adolescentes y ofrecerles un ambiente de respeto y dignidad;
- b. respetar y preservar los vínculos familiares, evitando desmembrar o separar grupos de hermanos;

- c. brindar a los niños, niñas y adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos evitando en todos los casos el hacinamiento y la promiscuidad;
- d. ofrecer instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad, seguridad y respeto a la intimidad y privacidad de cada persona;
- e. asegurar la participación de las niñas, niños y adolescentes atendidos en la elaboración y el cumplimiento de pautas de convivencia;
- f. fortalecer la participación del grupo familiar en el proceso educativo;
- g. propiciar actividades culturales, deportivas y de recreación en el ámbito abierto de la comunidad;
- h. propiciar la educación y la formación para el trabajo en las instituciones públicas o privadas abiertas de la comunidad;
- i. evitar el traslado a otras instituciones alejadas del domicilio de niños, niñas y adolescentes;
- j. fomentar el desarrollo de actividades en las que participen ambos sexos;
- k. brindar atención integral de la salud mediante la derivación a los centros pertinentes;
- l. asegurar el apoyo para el regreso de niños, niñas y adolescentes a su ámbito familiar o comunitario;
- m. ofrecer vestuario y alimentación adecuados y suficientes;
- n. abstenerse bajo ningún pretexto de conculcar o limitar derecho alguno de niñas, niños o adolescentes que no haya sido objeto de restricción en la decisión judicial respectiva;
- o. asegurar asistencia religiosa a aquellos /as que lo deseen de acuerdo a sus propias creencias;
- p. realizar el estudio social y el seguimiento de cada situación; debiendo confeccionarse un legajo de cada persona atendida;
- q. mantener constantemente informado/a al niño, niña o adolescente atendido/a sobre su situación legal debiendo notificarle cada novedad que se produzca en la misma de forma inmediata y cada vez que el mismo lo requiera. No se admitirá ningún tipo de requisito para la formulación de este requerimiento;
- r. tramitar los documentos de identificación personal para aquellos/as que no los posean.

Cabe señalar que la inscripción en este Registro de ONGs, amerita que los requisitos indicados en la ley son habilitantes para su funcionamiento y el alojamiento de niñas, niños y adolescentes. Por ello debe presumirse que la aceptación de una organización no gubernamental que posea lugares de alojamiento en dicho registro asegura el cumplimiento de las obligaciones que como organismos de atención les es exigido por el Estado.

Asimismo cabe señalar que la Ciudad de Buenos Aires, desde la sanción de la Ley 114 de Protección integral ha conformado un "circuito de atención" para los niños, niñas y adolescentes que requieren su alojamiento en hogares convivenciales, que implica la intervención de diferentes organismos gubernamentales paralelamente a la intervención de la organización no gubernamental que aloje a los chicos.

A saber, en virtud del ingreso de un niño que acepta voluntariamente el ingreso a un hogar, en septiembre del 2003, el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, construyó el Decreto N° 1527, que fue aprobado por el poder ejecutivo. Este decreto denominado de "Albergue excepcional y de Urgencia de Niños, Niñas y Adolescentes, establece que la Asesoría General Tutelar de la C.A.B.A., como autoridad "judicial", competente para dar cumplimiento a la comunicación prevista en el Art. 73 de la Ley 114.

Que el Art. 73 de la Ley N° 114, establece que: *"Las entidades que cuenten con programas de albergue podrán, con carácter excepcional y de urgencia, alojar niñas, niños y adolescentes sin previa determinación de la autoridad judicial competente, debiendo comunicarlo a la misma dentro de las doce horas de acaecido."*

El Decreto respectivo estipula que, dado que, la Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, es parte del Ministerio Público, conforme lo determina el Art. 124 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y que, dicha Asesoría General Tutelar integra, a través de su representante, el Plenario del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y que, por la Ley N° 21 del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se han previsto entre otras funciones del organismo la de contralor de los lugares de alojamiento de niñas, niños y adolescentes.

Y como asimismo la dicha Ley 114, establece la intervención obligatoria de las Defensorías Zonales dependientes del Consejo de los Derechos de las Niñas,

Niños y Adolescentes, para garantizar que los alojamientos transitorios previstos en el artículo 73, resulten de excepción, facilitándose con dicha intervención el regreso de los niños a su grupo familiar o comunitario de pertenencia, de conformidad con lo establecido por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sabido es que en algunas de las situaciones de los niños alojados por la ciudad de Buenos Aires, a través de los convenios señalados, existe además sobre ellos la llamada "medida excepcional" a cargo de un juzgado de menores. Esto suma nuevamente una mayor participación de referentes profesionales e institucionales a la situación problemática que amerita el alojamiento del niño, niña o adolescentes.

En virtud de las descripciones realizadas es posible observar la multiplicidad de actores que intervienen ante la internación "transitoria, subsidiaria y excepcional" de un niño. Es decir que solo un niño alojado desde la ciudad de Buenos Aires, en un hogar convivencial amerita la intervención de:

- La Dirección General de Niñez y Adolescencia, organismo del ejecutivo que mantendrá el convenio con la ONGs que alojará a los- niños y realizará el seguimiento de la situación problemática que requirió el alojamiento del niño.
- El Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, desde el área de Monitoreo de Organizaciones No Gubernamentales.
- El Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes desde su Defensoría Zonal más cercana al hogar convivencial.
- La Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quién deberá ser notificada en el plazo de doce (12) horas de producido el ingreso de la persona a la Institución.
- Y por supuesto la Institución No gubernamental que lo aloje.

Asimismo el Consejo y las distintas Defensorías Zonales coordinarán las acciones necesarias, tendientes a evaluar la efectividad de las medidas adoptadas.

Cuando estos organismos consideren que corresponde dada una situación tal de vulnerabilidad para los niños alojados y de acuerdo a las características del caso deberán también dar intervención al juzgado competente.

A las intervenciones descriptas en virtud del marco normativo ante situaciones de institucionalización, deberán sumarse las de todas aquellas instituciones que tienen algún tipo de inserción en el marco de la vida cotidiana de los chicos, es

decir el hogar convivencial y su equipo técnico, la escuela, el centro de salud y todas aquellas instituciones u organismos que en el desarrollo de la historia vital del niño consideren necesaria su participación.

*“...es frecuente que los representantes de las ONG vengan de sorpresa y te pregunten a que hora es la reunión, cuando vos les decís que no hay ninguna reunión, advierten que se equivocaron y que habían sido citados por el Consejo de Derechos...” (T.S. de la Dirección General de Niñez)*

*“...suele suceder que llegan profesionales de los hogares con informes que suponen que se les pidió desde el organismo, luego de un rato de conversación, y varias llamadas terminamos finalmente confirmando quién se los pidió, y suele ser de otro organismo la gente se vuelve loca, somos muchos supuestamente haciendo el seguimiento de los mismos chicos...” (T.S. de la DGN)*

*“...el otro día llegó un joven que venía en bicicleta de provincia, estaba muy preocupado, había sido citado urgentemente, no podía precisar quién lo había citado, le aclare que nosotros no, había sido citado de una Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires, ya había andado por Tribunales, la Defensoría de Menores, la gente no entiende quién es quién, lo peor es que a veces nosotros tampoco...” (T.S. de la DGN)*

Esta multiplicidad de actores inicialmente gubernamentales que interviene en la misma instancia de institucionalización vienen a sumarse a los ya amplios recorridos institucionales que vivencian habitualmente los chicos institucionalizados.

Cuando hacemos referencia a la “multiplicidad de actores” nos referimos a la presencia simultánea ante una situación problemática, comúnmente llamada “un caso”, de diferentes instituciones, agentes de la comunidad, funcionarios y profesionales que desde los distintos organismos intervienen en dicha situación.

Asimismo no hacemos referencia a dicha situación denominándola “caso”, dado que consideramos esta categoría como relativa al marco de la situación irregular o patronato, dado que objetiviza al sujeto, lo cosifica, perdiendo desde esta denominación su condición de sujeto y su singularidad .

*“...El examen, rodeado de todas sus técnicas documentales hace de cada individuo un “caso”: un caso que a la vez constituye un objeto para un conocimiento y una presa para un poder. El caso no es ya, como en la casuística o la jurisprudencia, un conjunto de circunstancias que califican un acto y que pueden modificar la aplicación de una regla; es el individuo tal como se lo puede describir, juzgar, medir, comparar a otros y esto en su individualidad misma; y es también el individuo que cuya conducta hay que encauzar o corregir, a quien hay que clasificar, normalizar, excluir, etc..”<sup>20</sup> (Foucault: 2006)*

Las intervenciones de diferentes actores es condición sinequanon para pensar en términos del Sistema de Protección de Derechos y para el diseño de estrategias de intervención territoriales, No obstante estas acciones pueden constituirse en medidas de optimización de recursos humanos y materiales previa la articulación de acciones, de acuerdos metodológicos, favoreciendo la efectivización de derechos de niños, niñas o adolescentes, o en su defecto constituirse en irrupciones en la vida cotidiana de las niñas y niños que impacten desfavorablemente en su salud, constituyéndonos en un remedo del Panóptico de Bentham *“...donde se es visto pero no ve.: objeto de una información, jamás sujeto en una comunicación...”*<sup>21</sup> (Foucault: 2006)

*“...La disposición de su aposento, frente a la torre central, le impone una visibilidad axial; pero las divisiones del anillo, las celdas bien separadas implican una invisibilidad lateral. Y esta es garantía de orden. Si los detenidos son unos condenados, no hay peligro de exista complot, tentativa de evasión colectiva, proyectos de nuevos delitos para el futuro, malas influencias recíprocas, si son enfermos, no hay peligro de contagio, si son locos no hay riesgo de violencias recíprocas; si son niños, ausencia de copia subrepticia, ausencia de charla, ausencia de disipación...”*<sup>22</sup> (Foucault: 2006)

Vale observar la reconstrucción sobre el tramo de una historia de vida que hemos realizado con el fin de mensurar la cantidad de instituciones intervinientes en solo una situación problemática.

---

<sup>20</sup> Foucault, Michel “Vigilar y Castigar . Nacimiento de la prisión”, Editorial. Siglo XXI, ed. 2006.

<sup>21</sup> Foucault, op. cit.

<sup>22</sup> Foucault, op. cit.

Tomando una de las situaciones relevadas en la que debimos intervenir en nuestra práctica profesional, nos propusimos hacer una línea de tiempo con las instituciones intervinientes en una situación problemática que involucraba a una joven de 16 años.

A tal fin se realizó la reconstrucción cronológica de algunos momentos e intervenciones significativas en la historia de la niña.

Nació en 1987  
Ciudad de Buenos Aires

Año 1993  
Es alojada en un Hogar  
Dependiente de una fuerza de seguridad  
Por demanda de sus Progenitores

En 1993 Interviene el Consejo Nacional  
Del Menor y la Familia  
Ingresa a Instituto para Niñas

Enero de 1994  
Egresada de Instituto para Niñas  
Bajo la guarda de  
Sus abuelos maternos.

Año 2001  
Escuela de Educación Media- GCABA  
La niña denuncia diferentes situaciones  
En las que es víctima de delitos

Inicia Intervención Defensoría de Derechos  
De niñas, niños y adolescentes  
Zonal - GCABA

Ingresa a Hogar de  
Tránsito dependiente de La Dirección  
General de Niñez - GCABA

Inicia Intervención Juzgado Nacional  
en lo Civil “ S/ Medidas Precautorias”

Inicia Intervención Juzgado de Instrucción  
Secretaría

Inicia Intervención Fiscalía Nacional en lo Criminal  
De Instrucción N°  
Secretaría Única

Inicia Intervención Defensoría de Menores  
Poder Judicial

Diciembre de 2001  
Intervención de Hospital de la Ciudad de  
Buenos Aires  
Atención de la Salud- Centralización de controles médicos

Diciembre de 2001  
Interviene Equipo de Psicopatológica  
Infanto-juvenil del mismo Hospital  
Derivación a Unidad de Violencia  
Familiar Hospital de Niños – Ciudad de Buenos Aires

Diciembre de 2001 hasta junio de 2002  
Tratamiento Terapéutico en el  
mismo Hospital de Niños  
Unidad de Violencia Familiar.

30 de mayo de 2002  
Hospital Psicopatológico Infanto Juvenil  
Internación por un día  
Ante episodio “crisis”  
Durante sesión terapéutica en el Htal. De Niños.

Septiembre de 2002  
Interviene Hospital Psiquiátrico  
Psicodiagnóstico: Informe y derivación  
a tratamiento ambulatorio.

Hospital Psiquiátrico  
Servicio de Adolescencia:  
Inicia tratamiento en noviembre de 2002.

Noviembre de 2002 – Febrero de 2003  
1ra internación

Febrero de 2003  
Tratamiento ambulatorio

Marzo de 2003 (21 al 24 de marzo)  
2da internación  
Alta: 25 de marzo

25 de Marzo de 2003  
3ra internación

Área de Relaciones con  
Organizaciones No Gubernamentales  
Dirección General de Niñez  
GCABA

Organización No Gubernamental

Centro Terapéutico  
Ingreso

Acompañamiento Terapéutico  
Coordinación  
Cátedra de Acompañamiento

Hospital Psiquiátrico Infanto Juvenil  
Servicio de Internación

Acompañamiento Profesional  
Coordinación con Hospital  
Psiquiátrico Infanto Juvenil y  
Área de Relaciones con ONGs

Clínica Psicopatológica  
Casa de Medio Camino

Hogar Convivencial de Niñas y Adolescentes  
Internación

Abril del 2008 la joven recurre a un Organismo  
Nacional para solicitar acompañamiento para su egreso

Por lo descripto resulta sumamente significativo que ante la presencia de un importante número de instituciones y sus respectivos equipos profesionales, la joven deba recurrir a pedir ayuda a otra institución que no posee actual incumbencia con respecto a su situación.

Fue posible relevar también situaciones donde los diferentes actores rescatan las instancias de articulación.

*“...acordamos con la Defensoría y con la Dirección de Niñez que la entrevista con la familia y los informes de lo actuado son muy positivos, si seguimos articulando con la comunidad los chicos no tendrían por que seguir en el hogar, esta es su demanda y desde que se saben escuchados y confían en que vamos a seguir acompañándoles están muy tranquilos....estos son los meritos de trabajar articuladamente entre las instituciones, no contradecirnos y no pisarnos...” (de la entrevista con la TS de un hogar de niños).*

Otra profesional delata “...tantas instancias pueden constituirse en mecanismos estigmatizantes e intrusivos de las familias, generando en las mismas situaciones de gran confusión y preocupación...”

*“...hay oportunidades donde es imposible articular nada, vas a visitar a una familia y ya fueron tres colegas antes, la familia no entiende quién es quién, encima una habla de “situación familiar abandonada, otra de grupo familiar muy contendor, parece que vimos a familias distintas...”(de la entrevista con la TS de un hogar de niños)*

Consideramos entonces que una forma de explicarnos tales heterogeneidades en el ejercicio de las prácticas sociales es apelando al concepto de ciudadanía ello hace referencia a la construcción social basada en la diferenciación social de los habitantes de un país o lugar, que se expresa a través de relaciones de poder-subordinación representadas en la adscripción de funciones, actividades, formas, valores y comportamientos esperados para hombres y mujeres, siendo histórica y culturalmente determinados en cada sociedad. Acordando con Andrenacci que

*“... La ciudadanía ha sido siempre un concepto de clausura y un concepto de jerarquía. De diferentes maneras, la ciudadanía ha establecido siempre una frontera que separa a aquellos que pertenecen de quienes no pertenecen ...”<sup>23</sup> (L. Andrenacci. 1999).*

Y este concepto de “ciudadanía” ha sido desde sus orígenes parte de un sistema específico de estructuración, de interpretación y concepto que hace posible visualizar la reproducción de la diferencia, y la demarcación de un “nosotros y un los otros”. Estas demarcaciones se construyen en base a sistemas clasificatorios que tienden a ordenar y a explicar la diferencia.

Que delinea formas de construcción social nuevas, entendiendo por construcción social la articulación entre las prácticas (modos de acción, organización y respuesta social e institucional) y los saberes (modos de percibir, categorizar y otorgar sentido) que los diferentes actores sociales ponen en juego en torno a la distinción entre las personas.

---

<sup>23</sup> Andrenacci, Luciano: “El estatuto de la ciudadanía”. Traducción parcial de Tesis. París 1999.

La existencia de distinciones sociales, es un hecho social “que el lugar de residencia y de con quién residido sea una distinción significativa en gran cantidad de situaciones”, viene a sumarle mayor complejidad

Si bien las diferencias son la base sobre la cual se asienta una determinada distribución de papeles sociales, esta asignación no se desprende “naturalmente” lo que marca nuevamente más aún que ser parte de los sectores populares es otra diferencia fundamental entre ellos y nosotros, a la que se suma “estar institucionalizado”, o ser objeto de seguimiento dada la institucionalización de alguno de los miembros de las relaciones familiares.

En este sentido si las prácticas sociales son una forma de constituir procesos de ciudadanía; la intervención en “el caso”, la invasión sobre la vida privada de las personas, el no respeto por sus singularidades y la utilización de conceptualizaciones estigmatizantes y estáticas, que no habiliten la palabra del otro, cuestiona las prácticas sociales, institucionales y profesionales como reproductoras de situaciones excluyentes e inhabilitan el ejercicio y goce de los derechos humanos de las personas.

## **2.2 Gestiones políticas y políticas de gestión**

Del análisis de las entrevistas fue posible identificar entre las respuestas más frecuentes de los representantes de las Organizaciones No Gubernamentales para explicar cuales han sido las mayores dificultades observadas en el marco de la relación con los Organismos Gubernamentales, a “los cambios de gestión”.

*“...el problema son los cambios de gestión, cada Director General que llega te cambia el libreto, al final uno termina no dándoles bolilla y haciendo apuestas a ver cuanto dura...” (de la entrevista con el Director de un Hogar)*

En el denominado aparato del Estado es posible observar la existencia de dos instancias; la primera; habitualmente denominada “estructura burocrática”, y compuesta por los servicios, programas o estructura administrativa y cuyas funciones se hallan a cargo de la llamada “planta permanente de trabajadores del estado o personal de planta”.

Esta estructura se observa como un cuerpo corporativo homogéneo y fuertemente agremiado, incluyendo en su construcción desde personas afectadas a funciones operativas y de baja calificación a funcionarios de mayores rangos.

En segunda instancia, encontramos la denominada "gestión política", es decir, la personas elegidas para conducir los periodos marcados por la constitución que involucran desde el presidente de la república hasta aquellos agentes o profesionales que se incluyen en el marco de esta gestión política con diferentes modalidades de contratación, pero que deberán permanecer en la denominada "planta transitoria o de gabinete".

Al interior de los diferentes procesos electorarios que vivió la ciudad de Buenos Aires, ha sido posible observar como dentro de los mismos ámbitos o en el caso que nos ocupa, organismos de atención de la infancia, adolescencia y familia, ambos grupos humanos sostiene diferentes intereses grupales unos explicitando en algunas oportunidades "intereses corporativos" y otros fundamentando sus acciones en el marco de las llamadas "reglas de la política". Estos dos grupos se ven en la obligación de construir relaciones, abordar e ir definiendo diferentes estrategias de supervivencia con el fin de garantizar su existencia en vistas al próximo período electoral.

*"...ambos grupos son adversarios y se desconfían mutuamente. Por eso, modificar la estructura permanente del Estado ha sido la empresa más difícil de cualquier político con intenciones renovadoras..." (de la entrevista realizada a un ex director del G.C.A.B.A).*

El concepto de gestión surgió fuertemente en los noventa:

*"...La palabra gestión fue puesta de moda y degradada por los novísimos politólogos del FREPASO quienes, hojeando los manuales de ciencia política de cuño norteamericano, pretendieron reemplazar lo político por la gestión. Pero sucede que entre política y gestión existe una relación de reenvíos mutuos, sin que una logre suplir o eliminar a la otra..."<sup>24</sup> (Mattini: 2008)*

---

<sup>24</sup> Mattini, Luis: "Autonomía Política y Gestión Estatal", Revista La Fogata, Buenos Aires, Agosto 2008.

Esta convivencia en las diferentes gestiones políticas, ha generado conflictos al interior de los organismos de gobierno donde la tensión entre ambos grupos es notoria, impactando definitivamente en el diseño de la política social y por consecuencia en las modalidades de atención que en cada periodo se diseñan. Cada gestión parece intentar “adueñarse, cuestionar, revisar, desconstruir, los procesos iniciados por la anterior.

*“...En la relación con los organismos gubernamentales, y adivinamos, por que trabajamos con nación, provincia y ciudad de Buenos Aires. Adivinamos por que depende del gobierno que se va quien asume y ahí empezás a adivinar “de que se trata”, como en 1810...” (de la entrevista con Directora Hogar Materno)*

Un dato relevante y por demás elocuente es la destrucción y desaparición de todos los registros de una gestión a otra.

*“...cuando llegamos a la Dirección de Niñez, las computadoras tenían todos los discos vacíos no había un solo documento en las maquinas y los estantes con las carpetas solo contenían notas sueltas sin ningún orden o sentido, estuvimos meses para saber cuantos trabajadores teníamos, que hacían, que proyectos se desarrollaban, como....” (de la entrevista a una ex asesora de la DGN-GCABA)*

*“...Los cambios de gestión impactan todo el tiempo, nosotros tratamos de darnos una organización mínima con las otras ONGs, para tratar de que la política tenga continuidad, más allá del cambio de gestión. Los cambios de gestión te modifican todo lo que antes era el norte de la gestión puede venir otro funcionario y decir no tenemos que ir para el otro lado y es un cambio opuesto a mi me resultaba cómico, yo decía ¿Qué queda de una gestión a otra?, pasa uno y viene otro y ese viene con una determinada idea creyó que descubrió algo maravilloso y vino otro y dice, no, yo descubrí algo mejor y en el medio están los chicos y no sabes para que lado salir caminando, y es complicado que todo el tiempo pierdan de vista que se trata de niños...” (de entrevista con Directora Centro Terapéutico)*

La gestión administrativa del Estado debería asegurar la continuidad que las normativas vigentes van diseñando, no obstante no reconocer la existencia de

esta dinámica interna de lucha constante entre quienes poseen institucionalizada su existencia no obstante los diferentes procesos electorales y quienes intentan institucionalizar su gestión política no debe ser soslayado.

La lucha que subyace remite a pensar en los niveles de “governabilidad” que cada gestión política puede instalar sumando a ello el bagaje ideológico con el que aspiran diseñar la política social que desde los diferentes organismos les compete.

Por lo tanto vale aclarar que los cargos de los funcionarios que dirigen los diferentes organismos de gobierno de atención a la infancia y la adolescencia son políticos es decir, son elegidos por el/la Ministro de Desarrollo Social. En todas las oportunidades esta elección se dirige a ciudadanos de la misma línea partidaria del ministro/a en función, estas selecciones se hacen hasta el nivel de Dirección General, cada director general a su vez puede incorporar una serie de funcionarios a su planta de gabinete.

A esta modalidad de selección habitual e institucionalizada en todas las áreas gubernamentales como ya hemos explicitado se la reconoce como “gestiones políticas”.

Estas gestiones políticas por su parte tendrán que diseñar, explicitar y ejecutar una política de gestión, es decir diseñar, dar a conocer y hacer efectivas acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos institucionales del organismo a su cargo.

En virtud de ello relevados los Decretos respectivos de estructura y designaciones que forman parte del anexo documental de este trabajo, ha sido posible visualizar en el análisis, fundamentalmente que las denominadas “misiones”, específicamente con respecto a las políticas de gestión implementadas en el marco de relación entre sus organismos y las organizaciones no gubernamentales, han sido consecutivamente dirigidas a la concertación de acuerdos y convenios con las organizaciones delegando en ellas el cuidado cotidiano de los niños.

En la Ciudad de Buenos Aires, solo desde 1996 donde se realiza el diseño de la primera estructura formal del Poder Ejecutivo de la desde ahora Ciudad

Autónoma de Buenos Aires, se han realizado ocho cambios de gestión en el organismo gubernamental responsable de la relación con las organizaciones no gubernamentales que alojan niños, niñas y adolescentes. Recordemos que desde 1998 con la aprobación de la Ley 114 se crea el Consejo de Derechos de cuya vice- presidencia se desprenden todos los programas relativos a registrar, monitorear y acompañar las acciones de estas Organizaciones. En este organismo se han efectuado cuatro cambios de gestión de dichas vice- presidencias, hasta la fecha.

*Art. 56º - Funciones del/la Vicepresidente/a. Son funciones del/la Vicepresidente/a:*

- a. reemplazar al presidente en caso de ausencia o vacancia;*
- b. coordinar, asistir y supervisar el funcionamiento de las Defensorías Zonales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes;*
- c. llevar el registro de Organizaciones No Gubernamentales creado por esta ley;*
- d. convocar a las asambleas de las organizaciones no gubernamentales y de las Defensorías Zonales;*
- e. realizar toda otra función que determine el plenario*

Es decir la continuidad de modalidades de gestión en los organismos gubernamentales responsables del sostenimiento de la relación con las organizaciones no gubernamentales ha sido altamente infrecuente.

*“...los funcionarios no entienden, ellos vienen y se van, pero los chicos se quedan con nosotros...” (de entrevista con la Directora de un hogar de niñas)*

Paralelamente en los diseños presupuestarios de distintos organismos gubernamentales responsables de la ejecución de políticas públicas de niñez y adolescencia puede observarse un aumento cuantitativo de las partidas de transferencias, este es el renglón destinado a la realización de convenios con ONGs, además en algunos de ellos estos han sido los únicos aumentos sustanciales en dichos presupuestos. A modo de ejemplo podemos considerar que durante el ejercicio del año 1998, la Dirección General de Niñez del G.C.A.B.A poseía una partida de transferencia a ONGs de \$ 500.000 al diseño y la aprobación del presupuesto del año 2003 la suma ascendió a \$ 2.500.000.

Se presume que con la transferencia de los programas de la nación a la ciudad estos montos se han multiplicado sustancialmente.

Es decir las políticas de gestión, no obstante los cambios de sus titulares continuaron en la línea de transferir recursos a las organizaciones no gubernamentales para asegurar la atención de las niñas, niños y adolescentes. No ampliándose considerablemente ninguna de las otras partidas tendientes a la ejecución directa de los programas destinados a la atención de chicos desde los organismos gubernamentales.

Asimismo en las últimas leyes aprobadas por la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tendientes a la atención directa de niñas, niños y adolescentes, los legisladores han incluido en todos los casos la posibilidad de acuerdos con ONG para dar cumplimiento a las mismas. (Ej. Ley 937-445-448-114)

Es decir si en algunos aspectos se observan acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ha sido en la aceptación de la transferencia de recursos a los organismos no gubernamentales.

Asimismo los llamados equipos técnicos de los organismos gubernamentales expresan coincidencias, con la percepción de los representantes de los organismos no gubernamentales *“...cada cambio de gestión es como empezar de nuevo, volvés a pagar derecho de piso cada vez que asume una nueva dirección, además cambian las modalidades de ejecución de las políticas sociales, si una dirección se engancha más con el tema de “chicos de la calle” ponen todos los recursos ahí y al resto de los programas no lo visualizan...”* (de la entrevista con un T.S. de la DGN).

Asimismo las condiciones contractuales de los equipos técnicos sesga la relación ante los cambios de gestiones *“...la mayoría somos contratados, programas enteros funcionan con personal contratado, cada cambio de gestión te cuestiona, hasta que confirman que función tenes, que haces, para que estás, vos te pasaste dos o tres meses cortando clavos...”* (de la entrevista con un T.S. de la DGN).

En virtud de lo expuesto consideramos que la comprensión de esta complejidad que poseen las diferentes gestiones, no debía obviarse en el análisis de la construcción de la relación entre organismos de gobierno y organizaciones no gubernamentales, dado que condicionan e impactan no solo en el marco de los procesos administrativos, sino sobre todo condicionando las prácticas e intervenciones que las organizaciones se dan con los niños. Asimismo genera rupturas en los procesos y cambios sustantivos en cada periodo de gestión.

## **CAPITULO 3**

### **Algunos hallazgos y propuestas para superarlos**

#### **3.1 La mercantilización de la asistencia**

Cuando observamos las modalidades de atención a niñas, niños y adolescentes, se detectan algunas mutaciones en la última década fundamentalmente en lo que respecta a las formas de enunciación y de los términos utilizados para su denominación, que van desde superar categorías de “situación de riesgo” e introducir la de “situación de vulnerabilidad”.

Los modos de intervención ante las problemáticas asociadas a las condiciones de precariedad material o diferentes formas de vulnerabilidad social por otra parte no dan muestras de cambio en las prácticas sociales, institucionales y profesionales. Pero cabe destacar que sería sumamente inapropiado para un profesional, continuar expresando palabras tales como, “minoridad”, “chico de la calle”, u otras por el estilo. Niños, niñas y adolescentes, en situación de calle deberá expresarse con firmeza desde el nuevo milenio, infancia y adolescencia en reemplazo de minoridad, develando así el divorcio entre el discurso y las prácticas profesionales.

No obstante, los cambios semánticos en materia de infancia un importante número de programas sociales que involucran a los niños privados de cuidados parentales prosiguen diseñándose desde la focalización y la privatización de los servicios creados para su atención, cada vez más lejos del universalismo y la efectivización de derechos, a pesar de los “progresismos” de las denominaciones y justificaciones que contienen las últimas normativas legislativas y administrativas en el contexto nacional y de la ciudad de Buenos Aires .

Las políticas de ajuste tales como informalidad laboral, desempleo, subempleo, desprotección laboral, ausencia de saneamiento básico y escasas posibilidades de acceder a prestaciones de salud satisfactorias, ha producido efectos sociales críticos respecto a las condiciones de vida de los sectores populares.

En este sentido, las trayectorias de las familias se han visto deterioradas en cuanto a asegurar condiciones de vida dignas para sus miembros, requiriendo la cobertura de una serie de necesidades para asegurar su supervivencia. Necesidades que en la búsqueda de su satisfacción fue llevando a las familias a “ventanillas” donde se fortaleció el desmembramiento de las mismas y se “institucionalizo” la respuesta a la demanda tomando la forma de “internación” de sus niños.

Realidades estas que son parte de la vida cotidiana de una importante franja poblacional y exige repensar sus expresiones en el marco de las intervenciones profesionales, en términos de Margarita Rozas Pagaza.

*“...La comprensión de lo social en los 90, como forma encubierta de violencia legitimada desde el Estado; como descomposición, fragmentación, exclusión de carácter irreversible, como debilidad de las democracias, como vaciamiento de contenido de lo político en cuanto articula decisiones que excluyen una gran mayoría social, se expresa para el Trabajo Social es la agudización de la “relación sujeto-necesidad” (Rozas Pagaza: 2001)<sup>25</sup>*

Como ya hemos señalado las ofertas de instituciones que operan a nivel de la atención de niños, niñas y adolescentes son en su mayoría de organizaciones no gubernamentales y están dirigidas a las niñas y niños de los sectores populares y muy pocas se encuentran dirigidas a grupos mixtos.

Asimismo, recortan su intervención por franjas atareas, cubriendo algunas de ellas a los niños, otras a los adolescentes, los beneficiarios de estas instituciones solo llegan a ellas previo acuerdo en calidad de “beca”, entre los organismos proteccionales y las Organizaciones No Gubernamentales.

Las becas oscilan entre 900 y 1800 pesos por cada mes de asistencia, la categorización responde a la situación problemática “diagnosticada” en la vida del niño institucionalizado, la administración del dinero dispuesto para asegurar la atención integral de los chicos internados es administrado en su totalidad por la organización.

---

<sup>25</sup> Rozas Pagaza, op. cit.

Si el impacto producido en los sectores populares, como consecuencia de la crisis y deterioro socioeconómico, provocó alteraciones en las relaciones, al interior de las familias demarcadas en su condición de pobreza estructural y en la racionalidad de los sujetos que las integran; posibilitando así nuevos sentidos en la construcción de la ciudadanía, al interior de las instituciones también se percibieron modificaciones.

El trabajo informal ocupó a gran cantidad de personas, en su mayoría mujeres en el supuesto trabajo “voluntario”, al interior de las instituciones, siendo en realidad, trabajo precarizado, trabajo en negro, y sobre todo trabajo femenino.

Asimismo acordamos con que las ONG constituyen en muchas ocasiones en *“...intentos de profesionalización de colectivos que tienen dificultades para entrar en el mercado, sufren su propia competencia- no siempre leal- en búsqueda de beneficios y de subvenciones, utilizan el señuelo del bienestar social y el argumento de que este ya no depende de la obligación y la necesidad instituida por el Estado, sino del deseo creado aceptado por partes de una sociedad “libre” que dentro de su ocio puede realizar labores de bienestar social...”*<sup>26</sup> (Alonso y Jerez: 1997)

Los labores de bienestar social que mencionan Alonso y Jerez, interactúan en la reproducción de las relaciones sociales, sí señalamos que el modo de producción incluye la reproducción de relaciones sociales; por lo tanto la construcción de la ciudadanía será un ejemplo de reproducción de las relaciones sociales en el campo del sistema social.

Apelamos a la definición de ciudadanía que hace Andrenacci como una categoría que *“...define modos de pertenencia de un individuo a la comunidad políticamente organizada, modos de estratificación diferenciada de prerrogativas y obligaciones políticas, económicas sociales de esos individuos respecto de otros pertenecientes a la misma comunidad ...”*, socialmente construida, determinada por procesos históricos en los cuales intervienen diversos elementos sociales, residenciales y culturales.

---

<sup>26</sup> Alonso, Luis Enrique y Jerez, Ariel “Hacia una Politización del Tercer Sector” en “¿Trabajo Voluntario o participación?. Elementos para una socialización del Tercer Sector”, Editorial Tecnos, 1997

El individuo es entonces a su vez producto y productor de sus condiciones de vida. Considerar al niño o adolescente como agente en el proceso de transformación social, enfatizando desde los enunciados de las leyes y programas su rol de ciudadano, no necesariamente implica tomar en cuenta los aspectos dinámicos de la sociedad y concebir la socialización como un juego de interdependencia e interinfluencias recíprocas entre los sujetos que la protagonizan.

En este sentido, los niños y adolescentes institucionalizados, se encuentran en función de condicionamientos sociales e históricos diferentes en el mismo universo de la comunidad, situación que puede constituir alternativas resistenciales. El análisis de cuestiones específicas, como es el caso de las supuestas medidas de “protección de niños, niñas y adolescentes”, hoy “medidas excepcionales” requiere de una ubicación en el contexto más amplio para resignificar los discursos que en torno a él se producen.

De allí, es necesario comprender los procesos de que es tributario el problema de la atención-protección. El análisis de la problemática no puede desconocer que los cambios en los procesos productivos, laborales, de distribución de los bienes y servicios que una sociedad produce impactan en las formas de vida y definen la modalidad que organiza la atención.

Ahora bien, el financiamiento de las organizaciones del tercer sector, no es autónomo depende fundamentalmente de subsidios del Estado nacional o municipal, de fondos para ayuda de otros Estados y aportes de Fundaciones filantrópicas empresarias nacionales y transnacionales, de organismos internacionales y de las distintas Iglesias. Estas diferentes instancias son las que fijan sus políticas de financiamiento y de asignación de recursos.

La subsidiaridad tiene dos tipos de consecuencias: la imposición de un juego clientelar a las organizaciones; y, más trascendente, la transformación del vínculo del estado con la ciudadanía, o dicho de otra manera, la restricción de los alcances de la ciudadanía, o el trato diferencial que supone constituir a algunos como ciudadanos plenos, y a otros como "carecientes", de cualidades y condiciones para una consideración igualitaria.

Considerar que las fundaciones filantrópicas del Tercer Sector tienen capacidad de instituir derechos o supeditar esto a la conciencia de sus miembros, parece estar muy lejos de considerar a "los beneficiarios" de la acción filantrópica, "como sujetos de derecho para el desarrollo personal y ciudadano". Si la ciudadanía supone criterios universalistas e igualdad de trato, constitucionalmente establecidos, cabe entonces discutir acerca de los roles que realmente cumplen estas instituciones en el marco de los derechos y la búsqueda de la igualdad.

Frente a ello, se presume como muy complejo, pretender que las instituciones se constituyan en ámbitos de concreción de medidas transitorias, subsidiarias y excepcionales para los niños institucionalizados.

Los principios y criterios que deberían orientar su funcionamiento, indefectiblemente tendría que fortalecer la revinculación familiar, la atención personalizada, la residencia en grupos reducidos, la inclusión de grupos de hermanos, la participación de los niños en la vida de la comunidad, en el proceso educativo, en la atención integral de la salud, en el respeto por sus derechos.

Mientras tanto, no obstante solo se modifiquen los términos para definir la problemáticas asociadas a la pobreza, y no se observen cambios fundacionales en la intervención, lejos se estará de fortalecer la construcción de su ciudadanía

Históricamente la relación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales ha estado marcada por una vinculación contractual estado- organizaciones que tiende a la mercantilización de la actividad, y decimos mercantilización considerando que en este proceso las niñas, niños y adolescentes son objeto de trato, en "el trato", en el "acuerdo", que realiza el Estado y la Organizaciones No Gubernamentales, al igual que lo son las mercancías, en el mercado.

El proceso de subsidiaridad que subyace en la relación entre las ONGs y el estado obliga a considerar que la subsidiaridad tiene dos tipos de consecuencias: la imposición de un juego clientelar a las organizaciones; y, más trascendente, la transformación del vínculo del estado con la ciudadanía, o dicho de otra manera, la restricción de los alcances de la ciudadanía, o el trato

diferencial que supone constituir a algunos como ciudadanos plenos, y a otros como "carecientes", de cualidades y condiciones para una consideración igualitaria.

Cabe señalar que a las múltiples intervenciones profesionales que ya ameritan las normativas vigentes, se suma la duplicidad de convenios paralelamente en dos organismos de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Es decir el proceso de co-gestión, con las características que esta planteado entre los organismos gubernamentales y las ONGs que alojan a niñas, niños y adolescentes fortalece el despliegue indiscriminado de recursos materiales y humanos.

Estos fenómenos observados normatizan, legitiman y fortalecen la mercantilización de la relación.

Colocando a los niños, niñas y adolescentes no solo en una difícil trama de relaciones ocasionales y extrañas a sus vínculos y generando en las familias complejos mecanismos que dilatan la revinculación, habilita la confusión y viola sus derechos.

En esta perspectiva se hace difícil pretender que las intervenciones de estas instituciones se constituyan en medidas "provisorias y excepcionales, en una forma de transición para el inmediato regreso de los niños y adolescentes a sus familias de origen o grupos saludables de referencia es decir vecinos, amigos o familia ampliada.

Mercantilización que tiene como resultado una tendencia a la desubjetivación de los mismos, dado que se "dispone" de ellos, se "diagnóstica", se los "traslada", se los "categoriza" por la situación de la que fueron víctimas, prácticas estas presuntamente "proteccionales".

Estas denominaciones sumamente comunes en el proceso de institucionalización se opone al abordaje de las niñas, niños y adolescentes como sujetos, se opone a la concepción de ciudadanía, autonomía y emancipación, plausible de construir prácticas que viabilicen su subjetividad, en términos de que tales sujetos dispongan de igualdad de trato y oportunidades para el ejercicio, disfrute, goce, reclamo y exigibilidad de los derechos humanos a ellos reconocidos.

Entendemos que es la subjetividad, la calidad indiscutida de sujeto que poseen las personas, subjetividad que no admite otra realidad más que la del sujeto pensante, que no es otra cosa más que el ejercicio goce y disfrute de sus derechos.

En este contexto entonces observamos no solo el avance de un modelo “privatizador” de la atención de niñas, niños y adolescentes sino además sumamente complejo y contradictorio ante la convivencia de normativas de prácticas sociales, profesionales e institucionales.. Resuelta hoy la convivencia normativa de los dos paradigmas sumamente opuestos el de “situación irregular”, normado por la Ley de Patronato y el de “protección integral”, hecho en la actualidad ley con la aprobación de la Ley Nacional 26.061, quede una importante tarea pendiente y es la exigencia de modificar las prácticas tutelares en “buenas prácticas”, es decir consecuentes con el marco de derechos humanos finalmente efectivizado en ley.

*Art. 2 Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*  
*“... Aplicación obligatoria. La Convención sobre los Derechos del Niño es de aplicación obligatoria en las condiciones de su vigencia, en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años de edad. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser oídos y atendidos cualquiera sea la forma en que se manifiesten, en todos los ámbitos...”*

Aun observamos con preocupación que el abordaje de las situaciones problemáticas que viven niñas, niños y adolescentes continúa fluctuando entre estos dos marcos referenciales en el diseño y ejecución de los proyectos institucionales a ellos dirigidos.

La Ley de Patronato de Menores en su artículo 14 consideraba “...*acusado o como víctima de un delito, deberán disponer preventivamente de ese menor si se encuentra material o moralmente abandonado o en peligro moral, entregándolo al Consejo Nacional del Menor o adoptando los otros recaudos legales en vigor...”*

En su artículo 21 de la misma ley podía leerse *“...A los efectos de los artículos anteriores, se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación de padres, guardadores o tutores a la ejecución por parte del menor, de actos perjudiciales a su salud física y moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, o con ladrones, o con gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos lugares se ejerzan oficios lejos de la vigilancia de los padres, o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o la salud...”*

Estas consideraciones permiten afirmar expresa el Dr. Rubén Efron que esta ley contiene una definición de sujeto. *“un sujeto al que no se le reconoce una diferencia en su modo de posicionarse sea bajo el modo de víctima o de acusado. Hay una indiferenciación que borra su existencia misma como individuo autónomo y peculiar. Es un sujeto pasivo en tanto al existir un “otro” que dispone sin lugar a apelación y de manera absolutamente discrecional se produce como mínimo una obturación de la palabra o directamente su anulación como persona. Disponer es anomizar, la enorme significación y potencia del concepto de abandono se puede ver desde estas perspectivas a) una pasivización absoluta; b) la captura en un discurso impotentizante (el abandono existe en tanto recurso para el otro y en este caso, del que dispone) Obviamente que estas características permiten delimitar la idea que su peculiaridad como sujeto es su condición de objeto..”*<sup>27</sup> (Efron: 2004)

Por otro lado la Convención Internacional de los Derechos en su artículo 12 expresa:

*“...Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresarse libremente sus derechos en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de la edad y la madurez del niño. Con tal fin se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño ya sea directamente o por medio de un*

---

<sup>27</sup> Efron, Rubén: Exposición Jornada de Articulación Dirección General de Niñez y ONGs, Ciudad de Buenos Aires, 2004.

*representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional...”*

*“...La definición de sujeto que se formula en la Convención refiere a un sujeto diferenciado por su aptitud para expresar libremente sus opiniones. Se trata de un sujeto activo y autónomo que en tanto se forma un juicio propio está en condiciones de expresarlo. Es un sujeto que no está capturado en otro que dispone, sino que tiene la oportunidad de ser escuchado siempre, sin posibilidad de ser dispuesto...”<sup>28</sup> (Efron: 2004)*

Efron concluye expresando que las leyes definen sujetos, nosotros acordamos con esta perspectiva y sumamos a ella que también definen, conducen, inducen política social y determinan prácticas sociales. Ante ello la sola existencia de un marco normativo de derechos humanos, no instala prácticas que aseguren el acabado cumplimiento de dicha normativa.

Señalado esta contradicción, vemos necesario instalar una variable, a la que denominaremos tensión, claramente detectable en el marco de esta relación entre organismos de gobierno y organizaciones no gubernamentales. La misma refiere a la existencia tácita del acuerdo mercantil, es decir el convenio, la modalidad de contraprestación que formaliza la relación y pone valor a la permanencia, alojamiento y atención de las niñas y niños.

¿Como opera esta tensión en el desarrollo de la vida cotidiana de los niños y niñas institucionalizados?.

Como ya ha sido destacado el acogimiento en hogares exige que esta sea una medida excepcional, transitoria y subsidiaria. Asimismo requiere la preservación de los vínculos familiares, que se hallan agotado todos los recursos de fortalecimiento de las familias de origen, que los niños reciban atención personalizada o en pequeños grupos. Que sus vínculos familiares, afectivos y comunitarios sean sostenidos y tengan acceso frecuente a la vida cotidiana del niño.

---

<sup>28</sup> Efron, op. cit.

Que no se realice el desmembramiento de los grupos de hermanos. Evitar el traslado de los niños de una institución a otra. La inclusión en actividades de la comunidad local, la preparación rápida para el egreso asegurando la transitoriedad de la medida adoptada. Ofrecer espacios de alojamiento en ambientes confortables, asegurar el respeto por sus creencias religiosas, asegurar su escolaridad, atención de la salud y favorecer la inclusión en actividades de la comunidad de acuerdo a las habilidades, deseo y potencialidades de los niños alojados.

No obstante estos requerimientos mínimos todos ellos comprometidos en el marco de los convenios realizados entre los organismos de gobierno y las organizaciones no gubernamentales, ha sido posible observar que:

Las instituciones que poseen hogares de alojamiento no aseguran ningún recurso de fortalecimiento a las familias de los niños alojados.

*“...en algunas oportunidades orientamos a las familias para que gestionen subsidios en los municipios, pero como no tienen a los chicos con ellos es raro que se los otorguen...” (TS. Hogar de niños)*

Las mismas condiciones que generaron la internación de los niños suele ser el obstáculo frecuente para asegurar el vínculo periódico.

*“...son pocos los chicos que tiene visitas, las familias no tienen recursos y nosotros no podemos asegurarles viáticos para que vengan, a veces si hay camionetas arreglamos para llevarlos si vemos que las familias demoran mucho las visitas, los chicos se angustian si no los ven frecuentemente...” (TS hogar de niños)*

La oferta de instituciones que asisten a niñas y niños institucionalizados, se localizan solo algunas en la capital federal, la mayoría de ellas poseen los hogares en la provincia de Buenos Aires, ante la internación de los chicos en estas instituciones nunca se mensura la cercanía al domicilio, la selección de los lugares que alojaran a los niños siempre se prevé en virtud de la oferta de vacantes y el perfil institucional. Constituyéndose este en un obstáculo habitual para el sostenimiento de los vínculos familiares.

Asimismo las instituciones ofrecen cobertura sectorizada por sexo, edad y problemática “diagnosticada”, ante ello, dada la necesidad de alojar a grupos de hermanos de diferente sexo y edad siempre se desmiembran a los grupos de hermanos.

Por otra parte las actividades en la mayoría de las instituciones están sujetas a las ofertas que posee la localidad donde se domicilia la institución, o aquellas que voluntariamente pueden desarrollarse en los mismos hogares, no rescatándose los deseos y habilidades de los niños en el marco de cada singularidad.

*“...tenemos talleres de música y teatro que dan unos voluntarios, pero los varoncitos no se engancha, a ellos les gusta el fútbol...” (Directora Hogar de Niños)*

No obstante se supone que las instituciones aseguran el fiel cumplimiento de los acuerdos conveniados con los organismos de gobierno, los recursos destinados a efectivizar la atención integral de los niños y respetar los criterios básicos que exigen los procesos de institucionalización, no se cumplen. La relación mediatizada por el recurso material asignado para hacer efectivo los compromisos prescriptos quedan mediatizados por la tensión mercantilista del acuerdo.

*“...las becas no son tan importantes como la gente se cree, fíjate que de ese dinero vos tenes que asegurar todo, al Estado le sale mucho más caro un chico en un instituto y sin embargo nadie dice nada...por eso recurre a la sociedad civil...” (Director hogar de niños)*

El economista Jaime Petras respondía el 6 de mayo del 2007 a la revista el Observador la pregunta: *¿hay que mirar el auge de las ONGs como una revitalización de la sociedad civil? No, hay que ponerlo en la situación contraria las ONG son realmente brazos de gobiernos que reciben su financiamiento de los Estados y del Banco Interamericano de Desarrollo y de fundaciones como Ford....llamar a esto un auge de la sociedad civil es olvidarse de estas fuentes*

*de financiamiento y de los vínculos que tejen con las clases dominantes fuera y dentro del país...*<sup>29</sup>(Petras: 2007)

*“...Si las instituciones avanzan negando humanidad, no escuchando las voces y silencios de las personas en los asuntos que a ellos le interesan o los afectan y esgrimen protegerlos con el desarraigo, la consiguiente separación de sus familias, con la ruptura de su historia y con internaciones que implican privaciones de libertad, asistimos reiteradamente a prácticas y acciones ilegítimas. Que incluso están establecidas legalmente, significando auténticas penas y castigos, cuya imposición es decidida por magistrados y funcionarios encargados de “administrar justicia...”*<sup>30</sup> (Bokser: 2003)

En virtud de ello estas “legalidades ilegítimas” como las denomina Mirta Bokser, fortalecen la consideración de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, en términos de mercancía. Este modelo parece estar instituido, en principio no habría que demonizarlo, sino entenderlo y fundamentalmente problematizarlo, apostando a la construcción de una relación de corresponsabilidad.

Cuando hablamos de corresponsabilidad, estamos refiriéndonos a la responsabilidad compartida entre el ámbito público y social de contribuir con recursos, propuestas y conocimiento para dar respuesta a las condiciones de la sociedad. Corresponsabilidad que se construye desde decisiones individuales, colectivas e institucionales.

Cuando hablamos de corresponsabilidad *“...estamos designando formas de convergencia, de deliberación, de concertación, de canales de comunicación, de circuitos de problematización-atención-abordajes, de programación-monitoreo y evaluación-que puedan constituir respuestas favorables a las interpelaciones y demandas que formula el sistema de Derechos Humanos; y que –a priori- resultan indescriptibles, indefinibles, además de no taxativas en cuanto queramos intentar alguna enunciación o algún esquema que pretenda ser “completo y abarcativo...”*<sup>31</sup>(Bokser: 2003)

---

<sup>29</sup> Petras, Jaime, Entrevista Diario “Perfil”, suplemento “El Observador”, 6 de mayo de 2006.

<sup>30</sup> Bokser, Mirta. Exposición Ateneo Taller Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, noviembre 2003.

<sup>31</sup> Bokser, Mirta “Legalidades ilegítimas. Derechos Humanos y Prácticas Sociales”, Ediciones Colihue, Buenos Aires, 2002.

### **3.2 Construyendo procesos de desmercantilización**

Finalmente y no obstante hallarse incorporados a la Constitución Nacional desde 1994 los derechos de la infancia, se hizo efectiva la adecuación administrativa de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados durante el año 2004. Con fecha 1° de junio del 2005 el Senado revisó dicho proyecto, que fue promulgado en Ley el 26 de octubre del 2005. Con fecha 18 de Abril de 2006, se publicaron los decretos reglamentarios 415/06 y 416/06, el primero reglamentario de la Ley 26.061 y el segundo base para la construcción de una Nueva Institucionalidad que debería crear la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

Este nuevo marco Normativo instalara definitivamente la obligación de la conformación del Sistema de Protección de Derechos y por ende la construcción del mismo deberá hacerse en términos de Derechos Humanos.

Pensar en términos de derechos humanos en materia de infancia, nos permite inicialmente recibir con beneplácito la tardía y aún inacabada adecuación administrativa de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. En la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Dado que la protección a la infancia es una competencia no delegada en el Estado Nacional, la Ley 26061 ha avanzado solo en forma muy limitada respecto a la definición de aspectos organizacionales y en lo referido a procedimientos mínimos y no se ha pronunciado acerca de circuitos administrativos y judiciales a través de los cuales se corporicen sus disposiciones. Todas estas dimensiones deberán ser reguladas por cada provincia en base a sus particularidades institucionales.

Aún así, la Ley establece un marco común de principios, derechos y garantías que deberemos seguir tanto la nación como las provincias por lo cual estamos

ante la oportunidad de construir una mirada consensuada, común, con el fin de que todos los niños accedan efectivamente a la protección de sus derechos en forma igualitaria en todo el territorio nacional. Para ello resulta necesario que las leyes provinciales que se vayan sancionando contengan un piso mínimo común que responda a una lectura lo más afín posible respecto a los contenidos de la ley y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Ley 26061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes es un instrumento jurídico que innova el sentido y alcance de la intervención estatal la cual, a partir de esta normativa, debe entenderse como una forma de actuar en el campo de la infancia diferente a lo hasta ahora conocido. Esto refiere tanto a los contenidos de políticas, servicios y programas cuyos destinatarios son los niños y adolescentes, como a las atribuciones, responsabilidades y relaciones entre los distintos actores estatales y no gubernamentales habilitados para garantizar su bienestar y la protección de sus derechos.

Para comprender estas transformaciones debemos despojarnos de las visiones previas que han calado en forma profunda no solo en actores administrativos y judiciales que se han venido desempeñando en el campo específico de la niñez sino que se hace extensivo a todos los servicios públicos que interactúan con niños y adolescentes, a los medios de comunicación y también a sectores de la sociedad civil.

Siguiendo la perspectiva establecida por la Convención sobre los derechos del Niño, la Ley cambia la lógica de la relación de los niños, niñas y adolescentes con el Estado, la familia y los adultos y modifica el concepto de 'protección' vigente hasta el momento. Conforme a ello, reordena las obligaciones, atribuciones y responsabilidades de los poderes del Estado, de la familia y de las organizaciones de la sociedad civil.

A través de sus disposiciones la nueva normativa apunta a la superación de un esquema de intervención especializado, que ha sido históricamente construido - con el objeto de abordar situaciones sociales de distinto orden que atraviesan los niños, niñas y adolescentes, donde se los clasificaba en torno a diferentes síntomas o motivos de consulta, a partir de los cuales se organizaban las prestaciones, fragmentadas y focalizadas por el tipo de problema que padecían.

Dichas prestaciones, generalmente, implicaron una suerte de aislamiento del niño, de factores calificados negativamente, básicamente referidos a su familia, deviniendo inclusive en la internación en distinto tipo de instituciones.

En todos los casos las decisiones eran tomadas por adultos desde el ámbito judicial y administrativo sin contemplar la opinión de los niños y /o sus referentes familiares, afectivos y comunitarios. Dentro de este modelo el poder judicial ha respondido a la necesidad de intervenir de 'oficio' en todos los casos en que se endilgaba algún tipo de 'abandono moral o material', concepto que ha carecido de una definición clara o taxativa, constituyéndose en la mayoría de las situaciones en "ingerencias ilícitas" y arbitrarias en la vida cotidiana de las familias. Es decir intervenciones y acciones que motivadas por el supuesto de proteger al niño de variadas situaciones, generalmente, han perdido de vista la necesidad de dar respuesta a problemas derivados de condiciones sociales adversas.

La nueva normativa instala un nuevo estatuto, basado en la consideración de los niños y adolescentes como personas, merecedoras de respeto, dignidad y libertad y quienes, además de todos los derechos que gozan los adultos, tienen derechos especiales. La realización de su bienestar obliga a la inclusión de su opinión en todas las decisiones que los afecten y a la orientación de toda intervención pública con el objeto de garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos que, en concordancia con la Convención Internacional de los Derechos del Niños.

Crea en el ámbito del Poder Ejecutivo, La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en su Capítulo I, *"...organismo especializado en materia de infancia y adolescencia, la que funcionara con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil..."*

Y crea también en su Capítulo II el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, el que estará integrado *"...por quien ejerza la titularidad de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia quien lo presidirá y por los representantes de los órganos de protección de derechos de niñez, adolescencia y familia existentes o a crearse en cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires..."*

Esta nueva institucionalidad sienta las bases para conformar a nivel nacional con la participación de todas las provincias el diseño de políticas sociales de infancia, adolescencia y familias en un marco definitivamente federal

Como la misma denominación de la ley indica, esta protección de derechos debe ser integral con lo cual se sigue un lineamiento central de los instrumentos de derechos humanos que establece la integralidad e interdependencia de los derechos, principio que, a su vez, la ley incorpora en su artículo 2.

Con ello se reconoce la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales por la cual la satisfacción de cada derecho tiene efecto en el ejercicio de otros derechos. Esta filosofía de totalidad debe desplegarse en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos destinados a los niños, niñas y adolescentes.

A diferencia de la legislación derogada que colocaba las amenazas a la integridad y desarrollo personal y social de los niños en deficiencias de las familias, la Ley asume un enfoque amplio respecto a las situaciones de 'amenaza o violación de derechos', incluyendo dentro de este concepto todo tipo de vulneración al desarrollo e integridad de los niños. Éstas refieran tanto a las que pudieran sufrir en el ámbito familiar o por parte de terceras personas como también aquellas que resultan de acciones u omisiones por parte de los órganos estatales, pudiendo, en estos casos exigir su cumplimiento.

La voz de los niños y los adolescentes, la aplicación de políticas públicas universales, la integralidad e interdependencia de los derechos, su exigibilidad, el apoyo a la familia para que ésta pueda cumplir sus funciones en la crianza y protección y la aplicación de medidas de protección integral y excepcional, constituyen ejes que deben guiar la intervención pública, estatal y privada, en la promoción y protección de los derechos de los niños.

Este nuevo marco normativo instala definitivamente el Sistema de Protección de Derechos el cual está conformado por instituciones de orden, jerarquías, competencias y funciones diversas cuya interrelación tiene como objeto hacer

efectivas las disposiciones, principios, derechos y garantías que en ella se establecen.

Con esto se está reconociendo la integralidad de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes y la complejidad que supone su respeto, protección y realización, lo cual no puede ser obra de un solo actor. Todas las áreas de política y poderes del Estado, niveles de gobierno, familias y organizaciones sociales tienen responsabilidades de promover el acceso de niñas y niños a sus derechos.

El Estado ahora es garante, su obligación es crear las condiciones para que conjuntamente con otros actores asuman y cumplan con las responsabilidades que les corresponden dentro de sus respectivos ámbitos, familia, organismos de gobierno, organizaciones no gubernamentales y comunitarias entre otras. Incorporando así la exigibilidad de los derechos. Entendemos entonces al Sistema de Protección de Derechos como el conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas sociales, programas y acciones que en forma complementaria, desde sus respectivas incumbencias y jurisdicciones se relacionan y articulan en pos de promover, prevenir, asistir, resguardar y restablecer los derechos de los cuales los niños son titulares.

El marco general del Sistema son las políticas públicas universales, garantizadas por instrumentos jurídicos específicos e implementadas por las respectivas áreas funcionales del Estado e incluye toda normativa complementaria tendiente a efectivizar derechos.

A su vez, debe entenderse como la obligación por parte del Estado de prevenir y reparar la amenaza o violación de los derechos de los niños por parte de terceras personas implementando medidas estatales para poner fin a su amenaza o violación. Para ello se establecen medidas de protección integral que deben ser aplicadas por el organismo administrativo al igual que las medidas excepcionales, figura que puede tener entre sus disposiciones la internación de niños, niñas o adolescentes.

Estas medidas deberán adoptarse una vez agotada todas las instancias anteriores tendientes a la resolución de la situación problemática que padezca la familia y/o los niños. Las medidas excepcionales estarán a revisión constante por parte de la autoridad judicial competente a quienes les cabe dentro del Sistema, el rol de control de la legalidad de las decisiones administrativas.

Por otro lado, la ley concibe a la protección en términos *integrales*. Si, como se señaló más arriba, la integralidad supone que la satisfacción de cada derecho tiene efecto en el ejercicio de otros derechos, esto requiere tener presente dos dimensiones que involucra este concepto. Una refiere a la interdependencia e indivisibilidad de las necesidades de niñas y niños, lo cual obliga a superar la fragmentación de las prestaciones sociales, económicas y culturales y promover el diseño de una intervención articulada entre las distintas políticas, servicios; entre los distintos poderes estatales y niveles de gobierno; entre las familias, las instituciones sociales y la comunidad.

La otra dimensión es aquella que obliga a que el diseño y gestión de políticas, planes, programas, proyectos, procedimientos y prácticas generadas para satisfacción de necesidades no pueda realizarse de cualquier manera, sino que debe contemplar la no discriminación, la participación y el respeto a la intimidad de niñas, niños y adolescentes.

La institucionalidad del Sistema de Protección Integral está constituida por instancias que, con competencias, niveles y jerarquías diferentes aplican políticas, planes y programas de protección de derechos y medidas de protección integral y excepcional.

Sus intervenciones hacia los niños y las familias y las relaciones de complementación y/o control que establecen deben ser reguladas por procedimientos que, respetuosos de los principios, derechos y garantías dispuestos por la Ley, sean definidos en el nivel federal, provincial y municipal respectivamente.

En este marco la normativa actual es un excelente y propicio escenario que permite la construcción de nuevas modalidades de relación entre los organismos de gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

Instalado nuevos acuerdos en el marco del Sistema de Protección de Derechos están dadas las condiciones para romper con acciones clientelares, como la subsidiaridad, es decir la entrega de subsidios económicos periódicos y normatizados en concepto de “becas” por cada niña, niños o adolescente alojado.

La creación de mecanismos de co-gestión, que permitan realizar una gestión conjunta que facilite la construcción de procesos de corresponsabilidad, de resolución de conflictos, de modalidades de atención, de trato y de distribución de los recursos, permitirá instalar procesos de desmercantilización.

Así como la Ley de Patronato creo instituciones y diseño una institucionalidad, que conceptualizo y categorizo a las familias, niñas, niños y adolescentes, la ley de Protección Integral nos convoca a la construcción de una nueva institucionalidad.

El Organismo de Aplicación de la ley es una instancia nueva, diferente a lo conocido hasta el momento. Históricamente, las áreas de infancia han funcionado como ámbitos cerrados, con estructuras organizacionales y prácticas administrativas subordinadas a la recepción de niñas, niños y adolescentes derivados por los organismos judiciales. Su misión se restringió a intervenciones especializadas, diseñadas con el propósito de asegurar la protección de los niños más vulnerables, generalmente provenientes de familias pobres.

En ese sentido, el organismo de aplicación debe tener un nuevo perfil que se haga cargo de nuevas responsabilidades en el marco de los lineamientos definidos por la ley. Por un lado, es necesario que se abra a otra lógica de trabajo teniendo claro que intervenir desde una perspectiva de protección integral supone el acceso a todos los derechos que no son solo competencia de las áreas de infancia sino de todas las que tiene alguna intervención en la vida cotidiana de los niños, es decir salud, educación y desarrollo social entre otros.

El desarrollo de esta función deberá caracterizarse por la máxima agilidad y proximidad a la vida cotidiana de los niños y sus familias por lo cual será necesario construir una instancia en el nivel municipal, con responsabilidades y modalidades de intervención comunes pero a la vez respetuosos de las

singularidades, para evitar vacíos institucionales y con ello una nueva victimización de los niños, procurando, en todos los caso, no burocratizar ni editar un nuevo patronato, pero en este caso administrativo.

En virtud de lo expuesto este nuevo escenario habilita un contexto e instancias que destacamos como históricos para instalar procesos de desmercantilización. Asimismo entendemos que este contexto sienta las bases para avanzar con otros poderosos mecanismos desactivadores del proceso de mercantilización y que son: la implementación de determinadas estrategias de intervención para hacer efectivos los derechos de niñas, niños y adolescentes y la adopción de algunas categorías teóricas, que nos permitan una mayor comprensión de las situaciones que vivencian los chicos institucionalizados.

Por lo tanto efectivizar derechos es un pujante desactivador de los procesos de mercantilización y suma además la instancia de prevención de las internaciones futuras, comprender la compatibilidad entre esta efectivización y la prevención resulta indispensable.

Las modalidades de intervención las estrategias profesionales no pueden dejar de mensurar la integralidad de sus intervenciones destacando para ello la importancia del trabajo territorial, la interdependencia de los derechos, el fortalecimiento familiar, la corresponsabilidad, el trabajo en equipo, el respeto por la subjetividad y fundamentalmente asegurar el derecho a ser oído a niños, niñas y adolescentes en todas las instancias que los involucre.

### El Trabajo Territorial

No obstante ya hemos desarrollado la importancia de la construcción desde las instancias locales, se hace necesario reiterar que este es un espacio privilegiado de acceso al mundo cotidiano de las niñas, niños y sus familias. Permite comprender desde la singularidad, la identidad, la esencia identitaria.. Por lo tanto la proximidad con la historia social, su vida cotidiana y la reconstrucción de las situaciones atravesadas y que devienen en nuestras intervenciones no puede ser soslayado. No se conoce desde el escritorio. La proximidad la cercanía puede estar dada también, puede construirse – re construirse con otros referentes,

afectivos, institucionales y comunitarios, debe tender a re-construir, consolidar e incluir en un entramado local, en la red comunitaria.

### La Interdependencia e indivisibilidad de los derechos

Resulta apropiado reiterar la necesidad de pensar las modalidades de intervención desde una concepción total de los derechos. Es imprescindible reconocer que los derechos están relacionadas entre sí, por lo que la violación de un derecho con lleva la amenaza o violación de otro.

### Corresponsabilidad - Responsabilidad

Entendemos por corresponsabilidad a la responsabilidad compartida entre el ámbito público y social de contribuir con recursos, propuestas y conocimiento para dar respuesta a las condiciones de la sociedad. Corresponsabilidad que se construye desde decisiones individuales, colectivas e institucionales.

### Fortalecimiento familiar

La familia es una construcción social, es una institución universal, pero concebida de forma distinta según las sociedades y los momentos históricos.

No existe familia, sino en referencia a un determinado contexto social, con características definidas en el marco de ciertas relaciones de poder. Es en este sentido un espacio complejo y contradictorio, producto de prácticas y relaciones sociales, que reúne en el mismo ámbito géneros, generaciones, funciones, responsabilidades y dependencias.

Los desiguales momentos del ciclo vital y la heterogeneidad de sus miembros generan necesidades diferentes, para cuya satisfacción necesita de la articulación con otras instituciones sociales. Por ello no constituye una estructura aislada y autosuficiente sino que es parte del contexto en el que se desarrolla.

La familia es la organización social responsable de la reproducción de la vida en los aspectos biológicos, psicológicos y sociales. Es el espacio privilegiado de la construcción subjetiva y del sostén identitario. Cumple dos funciones básicas y complementarias: por un lado la de sostén y de amparo y por el otro la de corte y diferenciación. Prepara a los miembros para su autonomía.

La práctica social nos demuestra que la familia no sólo es un espacio de construcción de la subjetividad de los individuos, es también un espacio social diferente en la medida que coexisten en su interior jerarquías de edad y de sexo, donde las generaciones se confrontan mutua y directamente, donde los sexos definen sus diferencias y relaciones de poder.

Es un grupo social, que interactúa cotidianamente generando una compleja y dinámica trama de relaciones y emociones. No se trata de una suma de individuos sino un conjunto vivo, contradictorio y cambiante de personas con su propia individualidad y personalidad.

Por lo expuesto observamos la necesidad de constituir intervenciones que habiliten a las familias como participantes activos y protagonistas en la construcción de la estrategia de intervención de las que son depositarios, no obstante no sacralizarlas ni demonizarla. Se hace necesario conocer, escuchar y acompañar a los fines de su fortalecimiento.

En este sentido se hace necesaria una acción que por un lado fortalezca las capacidades existentes, para garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la convivencia familiar y por el otro compense las condiciones deficitarias que puedan ser reconocidas en la capacidad de socialización de sus miembros.

En los últimos años ha comenzado lentamente un proceso de avance en dirección opuesta al neoliberalismo, donde la familia se va constituyendo en sujeto privilegiado de la política social. En este contexto la aprobación de la Ley 26.061 de Protección Integral de Niñas, niños y adolescentes, otorga prioridad a la familia para garantizar el pleno ejercicio de los derechos.

### Trabajo en Equipo

En el marco de la nueva institucionalidad una de las formas de desarrollar el pensamiento crítico es poner en cuestión la idea de lo interdisciplinario, fortalecer la construcción de proyectos colectivos al interior de los equipos técnicos de los equipos profesionales que se desempeñan en los distintos ámbitos y jurisdicciones. Asegurar la articulación entre todos los involucrados en la política social y/o en la situación problemática de la que se haga referencia. Asumir la

necesidad de aceptar la polivalencia de sus miembros pero también reconocer las expertices. Asumir la flexibilidad de roles. Trabajar para arribar juntos a una misma pregunta, estrategia de intervención y categorías teóricas. Y “tomar partido”, entendiendo que las situaciones que involucran a niñas, niños y adolescentes, exige optar por una estrategia y no otra, en virtud de los requerimientos, demandas y deseos de quienes son sujetos activos de nuestras intervenciones y beneficiarios directos de nuestras prácticas profesionales.

Asimismo la comprensión de algunas categorías teóricas, también puede codyuvar a desmercantilizar.

Una de las categorías que nos permite pensar en procesos de desmercantilización es el concepto de “deprivación” de D. W. Winnicott. Este neologismo frecuentemente utilizado por el autor no puede utilizarse ante todas las situaciones de niños institucionalizados, pero si puede servirnos para explicarnos muchas de ellas.

*“..una criatura se convierte en niño deprivado cuando se lo de priva de cierta características esenciales de la vida hogareña. Emerge hasta cierto punto lo que podría llamarse el “complejo de deprivación”. El niño manifiesta entonces una “conducta antisocial”, en el hogar o en un ámbito mas amplio...La tendencia antisocial implica una esperanza...”*<sup>32</sup> (Winnicott: 1991)

Una de las situaciones más frecuentes que plantean las instituciones en el marco del proceso de institucionización de los chicos, son las comúnmente llamadas “crisis”, los equipos técnicos refiere que:

*“...muchos llegan con un importante impacto en su salud, se presentan como un bomboncito, pero después de pasado un tiempo empieza a aparecer el chico real, y frente a la puesta de límites aparecen las crisis, en estos casos casi siempre resulta que el diagnóstico era incorrecto y el chico necesita otro espacio de contención...”* (Psicóloga de Hogar de Niños)

---

<sup>32</sup> Winnicott, D.W. “Deprivación y Delincuencia”, Paidós, Edición 1991.

*“...Comprender que el acto antisocial es una expresión de esperanza constituye un requisito vital para tratar a los niños con tendencia antisocial manifiesta...”<sup>33</sup>*  
(Winnicott: 1991)

La idealización de la institución perfecta, sin contradicciones sin complejidades, superadora de todas las carencias y problemáticas de los niños, se materializa en un discurso que traslada las fallas y los fracasos al mundo exterior a “los otros”, enfrentar los propios obstáculos es un proceso doloroso y difícil. La exclusión de los niños que presentan acciones de “emancipación” o “rebeldía”, se constituye en moneda corriente. En la mayoría de las instituciones los egresos son motivados por traslados de los niños a instituciones de mayor complejidad o de “tratamiento”, posteriormente a episodios de “crisis”.

*“...Cuando existe una tendencia antisocial ha habido una verdadera deprivación y no una simple privación. En otras palabras, el niño ha perdido algo bueno que, hasta una fecha determinada, ejerció un efecto positivo sobre su experiencia y se le ha quitado; el despojo ha persistido por un lapso tan prolongado, que el niño ya no puede mantener vivo el recuerdo de la experiencia vivida...”<sup>34</sup>*  
(Winnicott: 1991)

El trabajo en este tipo de servicios exige un ejercicio permanente de los equipos profesionales y agentes que se desempeñan en el cuidado de los niños, que facilite espacios de reflexión y contención de sus trabajadores, y los convoque a re -pensar sus practicas cotidianas y categorías teóricas,

El reconocimiento por la peculiaridad de esa niña, ese niño, ese adolescente, su historia vital, sus deseos, sus habilidades, sus enojos, sus creencias, sus miedos y sus potencialidades, el respeto por esa su subjetividad como condición inapelable en el acompasar de su situación, debe ser condición sinequanon en la práctica cotidiana.

*“...La instalación del respeto de la subjetividad de las niñas, niños y adolescentes es tal vez uno de los mecanismos más potentes en el proceso de*

---

<sup>33</sup> Winnicott, op. cit.

<sup>34</sup> Winnicott, op. cit.

*desmercantilización. Es decir ninguna estrategia debería privilegiar las necesidades institucionales por encima de las necesidades y derechos de las niñas, niños y adolescentes...”*<sup>35</sup> (Efron: 2003)

Y por ultimo, escuchar a las niñas, los niños y adolescentes, reconociendo la particularidad del momento evolutivo, en que se hallen.

*“...Por otro lado escuchar a un niño implica una disposición para recibir no solo las palabras sino los diferentes signos e indicadores directos e indirectos que son también formas de lenguaje y formas de expresión. No se trata de registrar la sonoridad del aparato fonatorio, sino de crear un contexto que pueda dar lugar a la palabra, la verdad y el deseo del niño...”*<sup>36</sup> (Efron, Disalvo y Goñi: 2007)

*“...El derecho a ser escuchado no solo incluye el derecho a ser informado sobre determinaciones y decisiones finales que son el resultado de cualquier procedimiento, sino sobre las condiciones previas de cualquier trámite administrativo o judicial. Es decir no solo en el resultado sino en la forma de gestación del proceso. El niño por otro lado no solo debe ser informado previamente y en las conclusiones sino que debe tener una participación activa en los dos momentos. Escuchar a un niño implica reconocerle capacidad y condiciones para opinar sobre todas las acciones en las que está implicado, antes, durante y después. Escuchar también implica hablar. Escuchar exige de una relación dialéctica donde se pone en juego más de una voz...”*<sup>37</sup> (Efron, Disalvo y Goñi: 2007)

Si partimos de considerar que escuchar es mucho más que escuchar “las palabras”, este derecho nunca será suspendido. No obstante, el niño debe ser consultado en todo momento sobre las condiciones en que se desarrolla la escucha. Consideramos que solo el niño puede suspender este derecho

---

<sup>35</sup> Efron, Rubén Exposición II Ateneo Taller, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Año 2004.

<sup>36</sup> Efron, Rubén, Disalvo, Susana y Goñi De León, Maria de los Angeles “Escuchar a un niño: un proceso que se construye”, presentación ante el 37º periodo de sesiones del “Comité de los Derechos del Niño”, Ginebra 2007.

<sup>37</sup> Efron, Rubén, Disalvo, Susana y Goñi De León, Maria de los Angeles, op. cit..

Más allá de las normativas existentes que pueden tener mayor o menor nivel de desarrollo y profundidad, nos ocupa la importancia de crear ámbitos confiables, contenedores, no intimidatorios, porque en esos casos se crea una ficción de escucha porque lo intimidatorio amedrenta e imposibilita o degrada una verdadera escucha.

Un elemento que se debe subrayar es la espera en la escucha como contrapartida de la inducción. La inducción es una coacción que degrada la posibilidad de la escucha y los resultados obtenidos por este mecanismo son inválidos

*“...Hacer efectivo el derecho a ser escuchado requiere, respetar la singularidad de cada niño, sus tiempos subjetivos, evolutivos. No inducir ni coaccionar. Saber esperar.*

*Considerar al niño desde sus lazos familiares, su historia, su cultura, reconociéndolo como sujeto de derecho y de deseo.*

*Asegurar la participación del niño en todas las instancias de la escucha, no meramente alguien que escucha y alguien que es escuchado. Un proceso donde dos personas construyen conjuntamente algo ligado a su verdad*

*Facilitar la incorporación en el proceso de referentes afectivos, familiares y comunitarios...”<sup>38</sup> (Efron, Disalvo y Goñi: 2007)*

---

<sup>38</sup> Efron, Rubén, Disalvo, Susana y Goñi De León, Maria de los Angeles, op. cit.

## CONCLUSIONES

Reconocer que en determinadas situaciones problemáticas que viven algunas niñas, niños y adolescentes, su internación se constituye en una medida de protección, subsidiaria, transitoria y excepcional, nos permite inicialmente identificar que la existencia de servicios destinados a la atención de esta franja poblacional en determinadas particularidades de sus historias vitales es una realidad insoslayable y necesaria .

Asimismo hemos corroborado que históricamente el Estado ha delegado en organizaciones no gubernamentales el cuidado y la atención de estos niños, siendo quienes ofertan una mayor cantidad de instituciones que aseguran espacios de internación.

Como pudimos verificar el Estado no solo ha creado Organizaciones No Gubernamentales como La Sociedad de Beneficencia en 1823, sino que también históricamente ha realizado y sostenido acuerdos, convenios “tratos” con estas organizaciones, a los efectos de asegurar espacios de atención de niñas, niños y adolescentes.

Desde los inicios del siglo XVII, la asistencia de los “grupos vulnerables”, niños, mujeres, enfermos, se ha hallado a cargo en Buenos Aires, de instituciones confesionales como la Hermandad de la Santa Caridad u otras congregaciones de índole religioso, inicialmente solo del fuero católico. Estos antecedentes, predecesores de las actuales organizaciones no gubernamentales han tenido una presencia ineluctable en la atención de la infancia en nuestro país.

La apertura de la Casa de Expósitos, supera la concepción de la “vocación del bien público” de sus ilustres fundadores y confiere a la infancia “desvalida” un primer lugar, que más allá de la necesidad social de alejar a los niños de la calle, les asegurará su supervivencia.

Si hasta 1822 la asistencia era territorio del Clero, con la Ley de Reforma del mismo, la asistencia se reorientó como una actividad del poder político, que rápidamente cambió la “delegación” a una asociación filantrópica privada, “La Sociedad de Beneficencia”, con autonomía tanto en las decisiones como en la

administración de los fondos, “obviamente” públicos, inaugurando así un marco de relación entre organismos de gobierno y organizaciones no gubernamentales que no obstante algunas variantes se sostendrá hasta la actualidad.

A este proceso se irán sumando otros actores que añadieron su presencia para dar respuesta a lo social y que continuaron introduciendo la acción de organizaciones no gubernamentales al campo de la asistencia de la infancia; el movimiento obrero, el movimiento de médicos higienistas y el catolicismo social.

El análisis sobre estas primeras Organizaciones No Gubernamentales nos permitió observar los diferentes objetivos institucionales que motivaron su accionar; la heterogeneidad de su construcción y la convivencia de diferentes modelos de atención en la ejecución de políticas públicas dirigidas a la infancia desde el comienzo del Estado argentino.

Por lo expuesto, ha sido posible reconstruir como en el marco de las políticas de infancia el protagonismo de las Organizaciones No Gubernamentales ha ido en aumento década a década.

En una aproximación a los antecedentes de dicha relación fue posible identificar la existencia estrecha y permanente de articulación entre los organismos de gobierno y las organizaciones no gubernamentales, en el marco de la ejecución de políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia ya sea por oposición o por su integración. Detectando la convivencia de dos concepciones de asistencia una imbuida de los principios del derecho humano con responsabilidad indelegable del estado y otra tendiente a sostener un modelo de intervención filantrópica privada.

Identificar la heterogeneidad de los diferentes proyectos, objetivos y marcos referenciales institucionales ha permitido delatar también la presencia de diferentes modelos de atención en la ejecución de esta política pública dirigida a la infancia privada de cuidados parentales.

Del mismo modo fue posible visualizar la coexistencia de dos antagónicos e irreconciliables estatutos normativos, que mudaron desde su avenencia como marcos normativos a su corporización en prácticas sociales, fuertemente

arraigadas en las intervenciones cotidianas. El tránsito desde el Patronato al Sistema de Protección de Derechos, si bien ha avanzado fuerte e institucionalmente en los nexos normativos, tiene aún un largo camino por recorrer para instalarse efectivamente en las prácticas sociales, institucionales y profesionales.

La existencia de un proceso de cogestión entre los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, con la particularidad que se dio, fortaleció una relación clientelar subsidiaria y develó la construcción de marco de relación que hasta la actualidad no ha dado muestras de modificación en su direccionalidad.

Direccionalidad que exigió la categorización, cosificación y estigmatización de los beneficiarios de la política social, por la situación problemática que vivencian, esta modalidad no ha permitido incluir otras instancias de gestión dejando definitivamente instalado e institucionalizado el que hemos dado en llamar un proceso de mercantilización de la asistencia.

El modelo diseñado como modalidad de asistencia fue rápidamente adoptado por las distintas jurisdicciones atravesando todos los organismos con acuerdos con la nación, las provincias y los municipios, instalándose sin observarse obstáculos.

Modelo que no visualizo la instalación de algunos fenómenos que indefectiblemente impactarían en la construcción de la relación entre los organismos de gobierno y las organizaciones no gubernamentales, como la multiplicidad de actores que se sumaron a la ejecución de la política social diseñada y las variaciones que ante los cambios de gestión dicho proceso ha ido instalando. Fenómenos que no solo no minimizaron las complejidades y contradicciones que el modelo fue instalando sino que dispararon nuevas problemáticas y fortalecieron el proceso de mercantilización señalado.

No obstante ello creemos que la tensión, situada en el marco de esta relación entre organismos de gobierno y organizaciones no gubernamentales, ante la existencia ineludible del acuerdo mercantil y la puesta en "valor", de la atención

de los niños, no obstante su institucionalización, puede ser soslayada, minimizada y neutralizada con la construcción colectiva de un fuerte proceso desmercantilizador.

La presencia de un nuevo escenario normativo, la existencia de una nueva institucionalidad y el imperativo de la conformación del Sistema de Protección de Derechos, nos ubica ante la posibilidad histórica de instalar un nuevo estatuto, basado en la consideración de los niños y adolescentes como personas, merecedoras de respeto, dignidad y libertad, quienes, además de todos los derechos que gozan los adultos, tienen derechos especiales.

Creemos y afirmamos que por lo tanto efectivizar derechos es un pujante desactivador de los procesos de mercantilización y fundamentalmente un elemento de prevención de futuras internaciones,

Exigir, permitir que la palabra de los niños y los adolescentes sea escuchada en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas, asegurar la universalidad, integralidad e interdependencia y exigibilidad de los derechos, es una responsabilidad indelegable no solo del Estado sino de todos los actores involucrados en la política social de infancia. Construir nuevas categorías teóricas, privilegiar la palabra de los niños, habilitar el trabajo en equipo, asegurar la singularidad de la territorialidad de las intervenciones no debe ser soslayado permitiendo así el camino para desactivar los procesos mercantilistas.

Asegurar el apoyo a las familias para que éstas puedan cumplir sus funciones en la crianza de sus niños, velar por la aplicación de medidas de protección integral y excepcional, constituyen ejes que deben guiar la intervención cotidiana en la promoción y protección de los derechos de los niños.

## BIBLIOGRAFIA

**Consejo del Menor y la Familia.** Convenios y documentos del Centro Focal "Alejandro Coll".

**Eco, Humberto:** Como se hace una Tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. Editorial Gedisa. Primera Edición 1992.

**Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.** Leyes, Decretos, Resoluciones y Disposiciones.

**Alayón, Norberto:** "Historia del Trabajo Social" Ediciones CELATS, Lima, Perú 1980.

**Netto, Paulo:** Conferencia Universidad de la Plata 1999, "El Trabajo Social al fin del Milenio" (título de la conferencia no aceptado por el autor)

**Rouanet, Sergio Paulo:** "Mal-Estar Na Modernidade". Ediciones COMPANHIA DAS LETRAS.

**Marx, Karl:** "Manuscritos de 1844". Editorial CARTAGO. 1984.

**Olive, León:** "Estado, legitimación y crisis". Introducción. Ediciones SIGLO XXI, México, 1985.

**Yazbec, María Carmelita:** "Classes subalternas e assistência social". Ediciones CORTEZ 1993 Sao Paulo Brasil.

**Parra, Gustavo:** "Antimodernidad y Trabajo Social". Universidad de Luján, 1999.

**Marshall, T.H. y Bottomore, Tom:** "Ciudadanía y Clase Social". Editorial ALIANZA. Madrid 1998.

**Sarachu, Gerardo:** "Ausencias y Olvidos en el debate sobre el "tercer sector"; algunas anotaciones para la reflexión del Servicio Social. Revista Servicio Social y Sociedad. Año 1999. N° 59. Ediciones CORTEZ. San Pablo, Brasil. 1999.

**Andrenacci, Luciano:** "El Estatuto de la Ciudadanía". Traducción parcial de Tesis. París, 1999.

**Faleiros, V.P.:** "Saber Profesional y Poder Institucional". Editora CORTEZ. San Pablo, Brasil. 1993

**Castel, Robert:** "La metamorfosis de la cuestión social". Una crónica del salariado. Ediciones PAIDOS, Buenos Aires, Argentina. 1997.

**Castel, Robert y Wanderley, Luis Eduardo:** "Desigualdade a Questao Social". Editora PUC-SP. Segunda Edición. 2000.

**Yasbek, María Carmelita:** "Globalización y precarización de las relaciones de trabajo y seguridad social". Revista Servicio Social y Sociedad. Ediciones Cortez,

Sao Paulo, Brasil, 1998.

**Texeira Fleury, S.M:** Estado sin ciudadanos. Editorial Lugar. 1989.

**Coraggio, José Luis:** “Diagnóstico y política en la planificación regional: aspectos metodológicos”. En: Susana Hintza. Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Ediciones CEA - CBC. Buenos Aires, Argentina. 1996.

**O'Donnell, Guillermo:** El Estado Burocrático Autoritario. Editorial Fundación Editorial de Belgrano, 1982.

**Ortiz, Ricardo M.:** Historia Argentina de la Economía. Editorial Raigal.

**Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén:** “La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador “. Buenos Aires-Madrid, 1998.

**Rozas Pagaza, Margarita:** “La Intervención Profesional en relación a la cuestión social. Editorial ESPACIO, Buenos Aires, Argentina, 2001.

**Tenti Fanfani, Emilio:** “Estado y pobreza” Editorial CENTRO EDITOR DE AMERICA LATINA. Buenos Aires, Argentina, 1989.

**Grassi, Estela:** “Estado, acumulación del capital y legitimación política”. Revista Publicar en Antropología y Ciencias Sociales, Año 1, Nro. 1. 1992.

**Grassi, Estela, Susana Hintze y Neufeld, María R.:** “Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural”. Editorial ESPACIO, Buenos Aires, Argentina. 1994.

**Grassi, Estela:** “Las cosas del poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana”. ESPACIO, Buenos Aires, Argentina. 1996

**Efron, Rubén:** Exposición en el marco de las “Jornadas de Articulación con Organizaciones No Gubernamentales Dirección General de Niñez GCABA” Ciudad de Buenos Aires - 2003

**Efron, Rubén:** Exposición Jornada de Articulación con Organizaciones No Gubernamentales. Dirección General de Niñez GCABA. Ciudad de Buenos Aires. 2003.

**Bokser, Mirta F:** “Legalidades Ilegítimas. Derechos Humanos y Prácticas Sociales”. Ediciones COLIHUE, Buenos Aires, Argentina. 2002.

**Gohn, María da Glória:** “O Novo associativismo e o Terceiro Setor”. Revista Serviço Social & Sociedade. Nº 58 Año XIX Nov. 1998. Ediciones CORTEZ. San Pablo, Brasil.1998.

**Feldfeber, Myriam:** (comp.) “Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?” Editorial. NOVEDADES EDUCATIVAS. Buenos Aires, Argentina. 2003.

**Montaño, Carlos:** “Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questáo”. Revista Serviço Social & Sociedade. N° 59 Año XX Março. Ediciones CORTEZ. San Pablo, Brasil.1999

**Mendicoa, Gloria E.:** “Sobre Tesis y Tesistas. Lecciones de Enseñanza-Aprendizaje”. Editorial ESPACIO. Buenos Aires, Argentina. 2003.

**Hillert, Flora:** “Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?”. Ediciones NOVEDADES EDUCATIVAS. Buenos Aires, Argentina.2003.

**Lefebvre, Henri:** “El Maxismo”. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. 1963.

**Bidart Campos, Germán J.:** Artículo “Convención, Tratados y Normas infraconstitucionales en relación con la Convención de los derechos del Niño” en “El Derecho y los Chicos”, Buenos Aires 2001.

**Grosman, Cecilia P.:** “La responsabilidad del Estado en la Institucionalización de Niños y Adolescentes.”

**Croce, Pablo A.:** Historia de La Casa Cuna. Los primeros 224 años. Historia del Hospital General de Niños. Dr. Pedro De Elizalde

**De Lucia, Daniel Omar:** Iglesia, Estado y secularización en la Argentina (1800-1890). En Revista El Catoblepas. Numero 16. Junio de 2003. Pág. 13

**De Bayón, Silvia Simois de:** Las locas de Buenos Aires (1880-1930). Un acercamiento a las prácticas manicomiales en Argentina, en Moreno, José Luis (comp.), La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX), Buenos Aires, Trama editorial/Prometeo libros, 2000.]

**Alonso, Luís Enrique Alonso y Jerez Ariel:** Hacia Una Politización del Tercer Sector. En ¿Trabajo Voluntario o participación?. Elementos para la una socialización del Tercer Sector. Editorial Tecnos 1997

**Petras, Jaime:** Entrevista Diario “Perfil” suplemento “El Observador”, Buenos Aires, 6 de mayo de 2006.

**Dolto, Françoise:** La Causa de los Adolescentes. Editorial Seix Barral. Sexta Reimpresión 1994.

**Winnicott, D.W:** Deprivación y Delincuencia. Editorial Paidós, Edición 1991.

**Foucault, Michel:** Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión Editorial. Siglo XXI. 1era. 5ta. Reimpresión. 2006.

**Brutto, Bibiana del:** Representación directa en la ciudad de Buenos Aires. Centro Editor de América Latina 1994

**Efron Rubén, Disalvo, Susana y Goñi De León, María de los Ángeles:**  
Escuchar a un niños un proceso que se construye. Presentación Comité de los  
Derechos del Niño. 37° periodo de sesiones. Ginebra 2004.

## **ANEXOS**

### **Normativas consultadas**<sup>39</sup>

Ley de Patronato N° 10.903.

Ley N° 114 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Decretos Reglamentarios.

### **Entrevistas**

Entrevistas realizadas a referentes institucionales de hogares, maternos, hogares convivenciales y centros terapéuticos.

### **Notas periodísticas**

Diario Clarín “Debate sobre los Derechos del Niño”, Agosto 1997.

Diario La Nación “Alarmante diagnóstico de la minoridad argentina”, Agosto 1997.

Diario La Nación “Falencias en el cuidado de menores”, Setiembre 1997.

### **Documentos**

Carta que circuló entre las Organizaciones No Gubernamentales, fundamentando las bondades del Sistema Integrado.

Modelo de Convenio entre Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaria de Desarrollo Humano y Familia y ONGs.

---

<sup>39</sup> No se adjuntan las leyes y los decretos referenciados en el punto Normativas consultadas, dado que se puede acceder a las mismas vía internet.

## **Entrevistas**

Entrevistas realizadas a referentes institucionales de hogares, maternos, hogares convivenciales y centros terapéuticos.

Las entrevistas se desarrollaron en torno a cuatro ejes. Se consulto a los entrevistados sobre cuales eran los objetivos institucionales, los orígenes de la conformación de la organización, obstáculos y fortalezas institucionales en la tarea cotidiana y como visualizaban la relación con los organismos gubernamentales.

### **Entrevista: Director institucional Hogar de Varones**

#### **Objetivos Institucionales**

Nuestro objetivo se funda en tres pilares fundamentales, la integración como resorte de la inserción social de los chicos y jóvenes en situación de riesgo. La capacitación y entrenamiento, en las disciplinas y técnicas del arte aplicado y la inserción laboral en el medio y la realización de proyectos de autogestión, que permitan al sujeto ser y desarrollarse dentro de roles reconocibles socialmente.

Este fue un proyecto que comenzó te diría al revés. Comenzamos con un proyecto de integración social de chicos en situación de calle y adultos actores, de lo que se denominaba el hunder. Así todo lo que fue la integración a través del juego, con chicos que vivían en la calle, partimos de la hipótesis que tanto el actor como el niño en situación de calle son marginados, salvo cuando se suben a un escenario y los une el aplauso del público y los premia, pero en el mientras tanto no dejan de ser locos bohemios, marginetas que trata de vivir del arte. Juntando estas dos marginalidades dijimos que podríamos potenciarlas y encontrar en los adultos referentes, actores sociales indirectos de esta acción con chicos que estuvieran en situación de calle y que podrían conformar estos actores, no solo como entrenadores físicos y actorales sino también como una concepción te diría de amigo mayor, del tío, del hermano, del padre. Digamos, de lo que será la construcción de una red de vínculos pseudo familiares para generar un espíritu de integración y confianza que permitiera la retroalimentación entre los pibes y la relación desacartonada de los actores. Digo al revés por que esto empezó con el proyecto de una obra de teatro que se llamó "Amanecer Bajo los Puentes", pero ese proyecto que se vio materializado en el 99 , más se dispara un montón de interrogantes a quienes éramos parte de este proyecto de integración social por el arte.

Cuando termina la obra los chicos seguían en la calle, ¿entonces que hacemos?, si leemos los sueños de los pibes, los sueños de los chicos eran tener un espacio para vivir, entonces nos propusimos conseguir una casa donde pudieran vivir juntos como comunidad. Un amigo actor me había ofrecido una casa en Del Viso, para que yo pudiera usarla para escribir, yo no era un dotado económico, parla poder alquilarme una casa para irme a escribir primero por que no tenía los tiempos ni el dinero.

La casa nos servía para esto, para armar una comunidad artística, lo hablamos con este amigo, y se mostró rápidamente interesado, no solo en el aspecto económico sino con la propuesta por que es una actor de esos muy independiente muy Ander. La vimos primero con los adultos con los otros actores les gusto mucho, es una casa quinta de dos plantas con pileta que ninguno de

nosotros habíamos tenido nunca y este dijimos es un lugar ideal para que los pibes estén, que de lo urbano pasen a una especie de ruralismo alejados de todos los circuitos de peligro y de los factores de riesgo que están rodeando su vida, pero necesitamos su consenso.

Así fue que fueron y dijeron queremos quedarnos y ahí nos quedamos. Conseguimos un aporte económico de Rotemberg, que es un productor teatral, para que nos financie los tres primeros meses en las vacaciones por que no sabíamos lo que iba a pasar y todavía no éramos una ONG, ni nada, éramos un grupo artístico cooperativo que nos tiramos a esto.

Salvo la experiencia docente, de alguno de los miembros del grupo y mi laburo en villas de toda mi adolescencia, teníamos un compromiso social, tenemos un compromiso social y habíamos generado un compromiso afectivo con los pibes, Tres meses antes del estreno de la obra, estaban viviendo en nuestras casas, los actores y parte del grupo empezamos a tenerlos en nuestras casas, para que no estuvieran en situación de calle, a pesar de los discursos y sugerencias en contrario de todos los funcionarios de turno. Queríamos probar nuestro estilo de trabajo, creímos en eso y fuimos para adelante, mirándonos a nosotros mismos. Pero claro funcionaba tan bien como estaba funcionando el espectáculo. La Obra se mediatizó mucho, más tal vez de los que esperábamos o nos hubiera gustado. En concreto no teníamos ningún tipo de apoyo, ni de acuerdo, avanzamos como pudimos y como pudimos tenía que ver con endeudarse.

Es muy difícil la situación y se te viene un divorcio inminente, pero bueno con mi mujer hablamos mucho de este tema y ella es de alma una trabajadora social. Tiempo después estábamos ahí, pasó marzo y el propietario vino y dijo ¿qué hacemos?. seguimos dijimos.

Tiempo antes habíamos empezado a contactar a las familias, por que tenemos los pibes acá y que saben donde están. Había familias que se habían acercado a al espectáculo se produjeron encuentros imborrables los invitamos a las familias que conozcan la casa, algunos se acercaron otros no, eran reticentes, Luego decimos constituirnos como ONG.

Para nosotros la integración desde lo artístico lo pensamos como un elemento de reparación del daño y en ese momento surgió una alternativa de vincularnos con el Consejo Nacional de Niñez, que si les interesaba nuestro proyecto de integración social por el arte, como replicadores metodológicos, en otros hogares, institutos... pero como acá hay un molde, este es el tema, al principio nos decían podemos hacer un convenio con becas de alojamiento. Pero no, no, no, insistimos con que diseñaran un modelo de acuerdo para nosotros, después salió como un subsidio de fortalecimiento institucional.

Nuestro proyecto, yo lo llamó un proyecto cascada por que nosotros fuimos aprendiendo sobre la marcha tres años en Del Viso, luego nos constituimos en ONG y después nos presentamos en la convocatoria de proyectos de la ciudad, en el Dirección General de Niñez.

Nosotros lo vivimos como un casting nos gusta es muy de actores, concursar, lo vivimos como un concurso el llamado a la presentación de proyectos, y ahí después también cuando vimos que se ponía precio por la atención por cada chico nos preocupó.

La relación con el Estado con los organismos gubernamentales nos ayudo a crecer, pero así también nos tecnicizó, en algún punto perdimos algo de la mística en que sentido, esa impronta que es todo afecto, que es lo que nos marco, te diría que es cada vez mas profesionalizada, pero no obstante esa profesionalización se ido dando sin que perdamos identidad, que

fundamentalmente parte de Del Viso y es de muchísima libertad, aprender de ellos y haciendo otras cosas pero siempre pidiendo permiso. Las cosas no se hacen si no esta la decisión de todos, se es no, es no. Si todavía estamos peleando, si vamos o no a un centro cultural, lo estamos discutiendo. Mucho aprendizaje, mucho aprendizaje que se transforma en una fortaleza, la opinión de todos. La alegría esta en poder unificar el discurso hacerle entender a los que se van sumando muestra mirada peculiar. Pero gracias a dios, se han ido empapando, pero tenemos una mirada más permisiva sobre otra más técnica.

La persona que te abrió la puerta, ella ha sido como una madrina de los proyectos, ella nos dijo "yo vengo a cuidar a quienes cuidan" tiene una mirada impresionante y gracias a ella hemos podido avanzar con las misiones rurales y ella es madrina de varias escuelas rurales. Vamos, hacemos juegos de integración llevamos obras de teatro y ahora vamos a hacer un encuentro en la ciudad en Puerto Pibes donde van a venir muchos chicos del interior para integrarse con los nuestros. Creemos que los pibes tienen que constituirse en dadores. a partir de los dieciocho años ya sumen compromisos y colaboran en los barrios , también trabajan el en Bus Sanitario donde atendemos a chicos en situación de calle, en convenio con varios organismo de gobierno, Consejo de Derechos, Salud y Promoción Social. Los chicos se transforman en dadores y la institución les otorga recursos, no es mucho pero para ellos es importante. Y es un gran salto, salir de la ciudad, para ir al espacio rural te enriquece.

Una de las debilidades es que perdimos la sala, estamos jugándonos con todo para recuperarla, pero nos pasó que tenemos que pedir para usarla. Pero es una institución con pocos años de vida y nos queda mucho por superar, eso nos lleva a pensar (risas) que si estuviera todo bien, ya nos habiéramos aburrido y estaríamos diciendo "donde hay algo mas jodido para meterse".

Con relación al estado y las ONG creo que lo más importante es que la relación debería basarse en el apoyo técnico, en el acompañamiento técnico en esto de corresponsabilizarse del trabajo, tanto del ejercicio de la política , esto es maravilloso, tiene que ver con lo difícil y lo dificultoso que es ser un brazo de acción social. La relación se fue transformando la categorización por beca dejo de gustarnos, el monto fijo por día de atención. El estado es corresponsable, en verdad tiene una responsabilidad indelegable. Y vos no podes entender lo que sale la atención de un chico en un instituto. Cualquier chico con ese recurso sería rico. Esto es sostener todo un sistema para el que nosotros no vemos que le aporte nada positivo al pibe, y además sostiene un aparato.

Creemos que debería haber otro tipo de monitoreo. Al tecnificar más, nos ocupamos de los pibes con todos los cuadros pero en definitiva esto es muchas veces un obstáculo por que hay mucho de ello que no funciona.

## **Entrevista: Directora Institucional – Hogar de Niñas**

### Objetivo Institucional

La fundación, tiene por objetivo la creación e implementación de programas destinados a la integración social de jóvenes, en especial mujeres y niños, brindando redes de contención y cubriendo las necesidades básicas de los mismos.

Hace muchos años se planteó en Florencio Varela ante las necesidades con el primer estallido social, como empezar a organizarse con la crisis que había, año 88 -89 y estuvimos viendo la posibilidad de ir creando acciones superadoras, que la misma comunidad tenía motivadas, fabricación de pan ya que había muchas personas que necesitaban comer. Después las mujeres viajaban a trabajar a la ciudad y el fin de semana era el único día que tenían para lavar la ropa y a veces llovía, entonces se organizaron y se creó un sistema de laverap.

Para organizar todas estas ideas necesitábamos una estructura que pudiera ir pensando otros objetivos superadores y como financiarnos. En aquel momento, con tal crisis, implicaba cuestionarse los valores y pensar otros con la comunidad y surgieron cosas como el compromiso con el vecino ya no se vinculaba con el trabajo, con la fábrica entonces empezó a vincularse con la comunidad.

El espacio cercano al espacio común y las propuestas partían de la comunidad el vínculo ya no era con la fábrica, con los talleres y con las empresas, en la zona cerraron todas las fábricas, sino que era con el vecino. Nosotros no podíamos pedir en nombre de nosotros o de la iglesia entonces decidimos constituirnos en ONG, y decidimos que el padre Miguel era la persona adecuada y quienes estábamos pensando esas acciones nos conformamos en ONG. Así surgió el tema de las niñas embarazadas y muchas de ellas expulsadas de sus casas y otras tenían familia pero no un lugar donde vivir. El primer proyecto asistencial que se hace es el Hogar de madres adolescentes, sí había otros proyectos comunitarios importantes. Para las mamás que salían a trabajar y que debían dejar a sus chicos así se armó la guardería y el jardín maternal. Pero no solo era donde dejar el niños, sino donde podía estar la mamá con su niño que no tenía hogar. Esto fue muy fuerte en un barrio donde muchas chicas aparecían con infecciones o nos avisaban que habían fallecido en abortos. El primer espacio de alojamiento que comenzó a funcionar fue el de jóvenes embarazadas o mamás con bebés, justamente por esta necesidad (risas y chistes de género "las mujeres somos las únicas que si tenemos relaciones y no nos cuidamos quedamos embarazadas") y esto se problematizó justo en un Hogar católico, nosotros teníamos y tenemos casos de nenas de 11 y 12 años embarazadas. Esto desde el año 89 y así le surgió pintar murales en la ciudad de Buenos Aires tenemos que hablar las políticas que habían y las políticas eran de acuerdo a la ley de cheque. Nosotros no olvidemos que estuvo la caja PAN, la ley del cheque, ahora tenemos el jefes y jefas pero antes había muchos. Entonces dijimos vamos a pintar murales en la ciudad y se hizo un convenio con otra ONG de una gran artista plástica, bueno en ese momento no era una ONG, les pagábamos a las chicas para que pintaran y fue uno de los trabajos más lindos que tuvimos las chicas salían con la autoestima... pintaron el hipódromo el Ministerio del interior, estaba Alicia Pierini, lo pintamos todo, había chicas de los hogares y chicas de la comunidad. A veces existen los programas pero uno le puede poner jerarquía no mandar a la gente a hacer zanjas sino ser mucho más creativos.

Hoy tenemos el Hogar Arco Iris, que son varias casitas para niños pequeños y cada casita responde a una etapa evolutiva, para que ese niños sepa quien lo cuida y que ese niños sea reconocido por su nombre, que cada etapa tenga una casita y el personal sepa que el niño necesita determinada atención. Me encantaría que cada niño estuviera con su familia, pero bueno no lo está pero que la calidad sea fundamental.

También tenemos el proyecto para jóvenes no en conflicto con la ley penal, pero sí que podamos prevenir su ingreso a este circuito. Son chicos que necesitan pasar por el hogar donde puedan tener cierta conciencia crítica de su situación,

nosotros no creemos que ni el tribunal, ni los institutos, ni las comisarías, puedan corregir conflictos con la ley. Son chicos asistenciales que quieren emprender otro tipo de vida, no los chicos que pueden estar siempre pendientes de la trasgresión.

También tenemos el Hostal Juvenil en la ciudad de Buenos Aires, y el hogar de niñas Guadalupe junto al materno en Varela.

Con respecto a las debilidades yo en este momento tengo que pensar en una ley de la provincia de Buenos Aires, una de la ciudad de y otra nacional y que un chico de la ciudad sale tanto, de la provincia tanto y a nivel nacional tanto. Y el chico es un chico argentino, Y cada juzgado tiene un criterio, me ha pasado, te lo cuento, y me da mucha pena que uno mande a un patrullero para buscar a J. una chica de 14 años, una chica débil, el mismo juzgado la manda a buscar con el patrullero para indagarla. Cosa que vos decís esto esta como loco, por otro lado tenés otro juzgado donde una nena violada por su tío y que es chiquita el juzgado no quiere firmar y la chica esta en riesgo de dar a luz. Entonces son tantos los criterios y tantas las leyes, están tan lejos de servir que las ONGs decimos, ¿Qué hacemos? ¿A quien va dirigido el informe? En otra situación una chica con una discapacidad que había tenido un bebé y tenía novio, una jueza no acepto que se le faciliten métodos anticonceptivos y contesto que le iba a dar el traslado. Entonces las dificultades no son con los pibes, la chica te cuenta, esta enamorada, pero andate a la ciudad de Buenos Aires y hay otra ley – es así- en media hora de colectivo llegas a Constitución y sos otra persona. Estas son las cosas que a mi me preocupan- para los que trabajamos en esto nos preocupa mucho. Y las fortalezas son muchas, cuando ves que los chicos se ríe te dan ganas de seguir, entonces decís, vale la pena. El único ser que se ríe es el ser humano.

En la relación con los organismos gubernamentales, y adivinamos, por que trabajamos con nación, provincia y ciudad de Buenos Aires. Adivinamos por que depende del gobierno que se va quien asume y ahí empezás a adivinar “de que se trata”, como en 1810.

Es como en 1810, nosotros vemos que son los mismos chicos que siguen en el sistema pero también son los mismos políticos, que sin no están acá, están allá, pero todo tiene que ver con todo, entonces hay como bandas, nos ha pasado de levantar un teléfono “... a pero habla fulana, sabes quien soy yo...” entonces vos decís no cambio nada, es la misma gente de siempre, ahora vos te preguntas que tiene que ver gente que estuvo en otra repartición con los menores, no tienen la menor idea, pero están ahí y gente que estaba por ahí en economía. A mi me asusta mucho, por que al final los que trabajamos desde siempre con los chicos tenemos que ser más político que los políticos. Entramos en relación “...y no digas nada por que esta con fulana ...” y la verdad es que no pueden estar en ese lugar una persona que no sabe ni que es una crisis. A nosotros nos ha pasado tener una crisis y entra en crisis el funcionario que te tenía que ayudar. Me decía una chica del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, no, no me manden los menores y escuchame vos no estás en la coordinación de las ONGs, vos no coordinas Padre Miguel. Vos decís están todos locos, como puede estar del otro lado del teléfono ni siquiera del otro lado del teléfono. Y te fortalecen los pibes, vos los ves y decís donde está mi niñez, por que están tan llenos de ilusión

## **Entrevista: Directora Institucional Asociación Civil Terapéutica**

La historia tiene que ver con mi práctica yo trabajé del 92 al 2001 con chicos con problemas con el consumo de drogas y lo que sentía era que cuando se hacía la intervención llegábamos un poquito tarde. Cambiar la realidad hacer un trabajo para que encuentre un lugar en el mundo con alguien que ya tiene toda la personalidad constituida, me parecía que tenía que haber alguna intervención previa que pudiera hacerse - yo parto de una premisa- parto de un lugar en que la prevención tiene que ver con hacer lugar.

Entonces tratamos de idear un programa donde la intervención se hiciera..el proyecto esta diseñado para abordar al chico entre los seis y los catorce años con problemáticas psiquiátricas tres años después puedo decir que hicimos una intervención a tiempo. Vamos a hacer un seguimiento de estos chicos, que seguramente tendrán muchos problemas pero posiblemente no lleguen nunca a la droga o al delito, que fue lo que siempre me encontré antes en la adolescencia, donde viven muchas dificultades el afuera es hostil, ellos en estos tres años de tratamiento se han podido apropiar de herramientas que ellos ya tenían pero que han podido desarrollar.

Esto son los inicios por los que ideamos y pensamos este programa de tratamiento, es importante intervenir a tiempo yo pensaba en J. e I. todo indicaba que iban a ser chicos que terminarían con problemas con las drogas y están egresando muy bien.

Entre los objetivos esta esto de poder brindar un espacio de tratamiento integral que contemple la capacitación y sobre todo con miras a resolver problemas que tienen que ver con la subjetividad, con aquello con lo que viene, con el padecimiento. Trabajamos mucho con el afuera, no creemos en una institución total pensando en ello de que el trabajo y el estudio este dentro, en una misma institución, no, la relación con la comunidad es muy fuerte, desde el inicio.

Nosotros no podríamos recibir a un chico que no estuviese en condiciones de insertarse aunque sea en una escuela especial. Ponemos mucho el eje del tratamiento en la educación formal, es una de las cosas que a ninguno se le ocurría levantarse y decir "no voy a la escuela". Para mi la educación es lo esencial.

Un obstáculo es que tenés que hacer mucho trabajo con las escuelas. Así como tenemos una situación muy critica e en lo social estalla y se corren los márgenes la escuela sigue siendo expulsiva, hay que trabajar permanentemente para que los chicos no queden al margen o para que no parezca la otra cosa la lástima"hay pobrecito, vive en un hogar", y en función de esto justificar cualquier acción del chico, cuando le quitan cualquier responsabilidad.- eso es un obstáculo o la otra actitud la expulsiva "este chico es demasiado problemático no lo podemos tener acá". Para mi esta centrado en esto, en esto de la educación por que cuando alguno de los chicos no puede seguir en una escuela común y deben pasar a una de recuperación o a las escuelas para chicos con trastornos emocionales fuertes, las evaluaciones pueden llevar seis meses, y el chico se siente diferentes, solo va dos veces por semana a un taller y pregunta por que no puede ir todos los días como sus compañeros. Así como esto me parece un obstáculo para la integración del chico en lo social, con lo cotidiano, con sus pares, también este es un aspecto de las fortalezas institucionales, por que en la institución el eje pasa por la integración en la escuela, para cualquier integrante de la institución, del equipo profesional, el eje pasa por la integración a la escuela y están muy consustanciados con ello.

No hay nadie que tenga tanto valor como sostener la educación formal, que puedan estar inmersos en una escuela, todo el eje del trabajo pasa por la educación y esto es indiscutible.

Otro de los obstáculos pasa por encontrar gente capacitada, en vista de que esto no es posible, empezamos a instrumentar un espacio de formación, buscamos gente, buenas personas y las hacemos buenos profesionales por que eso no se fabrica, creo que no hemos tenido muchos errores en relación a la gente, alguno se me chispoteó , que vienen queriendo resolver cosas personales, salvadores de los chicos, pero tampoco se trata de exponer a los chicos. La relación con los organismos gubernamentales de nosotros es con el Consejo Nacional y los Juzgados.

Con los juzgados el trato es respetuoso, no hemos tenido dificultades. Decimos que trabaja la gente que trabaja, que hacemos lo que decimos que hacemos, pueden pasar en distintos horarios a supervisar a la hora que vengan los chicos están haciendo cosas importantes para ellos, las tareas, un paseo. Tratamos de hacer un dispositivo muy completo y creo que ponemos en cuestión a los que mucho dicen que hacen.

Los cambios de gestión impactan todo el tiempo, nosotros tratamos de darnos una organización mínima con las otras ONGs, para tratar de que la política tenga continuidad, más allá del cambio de gestión. Los cambios de gestión te modifican todo lo que antes era el norte de la gestión puede venir otro funcionario y decir no tenemos que ir para el otro lado y es un cambio opuesto a mi me resultaba cómico, yo decía ¿Qué queda de una gestión a otra?, pasa uno y viene otro y ese viene con una determinada idea creyó que descubrió algo maravilloso y vino otro y dice, no, yo descubrí algo mejor y en el medio están los chicos y no sabes para que lado salir caminando, y es complicado que todo el tiempo pierdan de vista que se trata de niños. Como hacer así un abordaje serio, yo sigo teniendo la misma pasión, no la voy a perder nunca, pero quisiera tener una relación más autónoma para poder hacer algo en lo que creo, una institución autogestiva. Con todo el aporte que puedan hacer otros profesionales, no creo que yo halla descubierto la pólvora, pero no siento que los pibes sean respetados.

Con estos de los cambios yo veía que por ejemplo había un momento en el que se declamaba que había que mandar a todos los chicos con su familia, vos tenías una familia con la que se podía trabajar, haces todo el trabajo y decís ya se puede ir con su familia el chico lo quiere y la familia le hizo lugar y ahora escuchas hay pero ¿te parece? , pero no era que había que apuntalar el trabajo con las familias. Es difícil, muy difícil.

## **Entrevista: Directora Hogar de Niñas y niños pequeños**

### Objetivo Institucional

Brindar un espacio convivencial para la asistencia de niñas, niños y adolescentes, garantizando la atención integral de sus necesidades básicas en un ámbito de cuidado, contención, dedicación y afecto, en cumplimiento de sus derechos.

Este es un hogar de niños, fundado hace 40 años, hoy y desde hace veinticinco años su presidenta es la sobrina de la fundadora. Tiene capacidad para treinta chicos.

Esta es una institución que tiene una larga experiencia en el trabajo con niñas, niños y adolescentes, asiste a los chicos desde temprana edad con el fin de contenerlos y acompañarlos en su crecimiento responsabilizándose de su atención integral.

El hogar les brinda todo aquello que es indispensable para su crecimiento en un ámbito de contención y afecto. A nosotros nos señalan la modalidad de trabajo, para nosotros esta singularidad, sin normas rígidas, ni de horarios de visitas, ni días, que las personas que cuidan a los chicos sean siempre las mismas de hace veinte años y estén todos los días con ellos nos parece muy importante. Además son muy cálidas y están atentas a los cambios y la situación cotidiana de cada chico.

Nuestro esfuerzo apunta a la igualdad de oportunidades, nuestra lucha cotidiana se basa en lograr que no queden excluidos del sistema, pensando en su futuro. Quizás en estas épocas de crisis nos toque acompañar a estos niños en este "ir creciendo", construyendo nuevas alternativas que garanticen una vida más digna y un poco más justa.

Como debilidad nos preocupa no saber con certeza hacia donde ir, sobre todo en relación a las vinculaciones con su familia, nos preocupa el futuro de muchos chicos que llegan muy lastimados, donde pensar el regreso con sus familias se hace muy difícil. En algunas situaciones el regreso con sus familias sabes que es perderlo socialmente, tenés claro cual es la situación. El tema es que la mayoría de las veces hay mucha soledad en las decisiones.

Como fortalezas creemos que la relación con la comunidad es muy fuerte, esto nos fortalece, además hace muchos años que estamos acá, y Adand es una institución referente del barrio. Los años de experiencia son otra fortaleza y sobre todo el respeto por la esencia del lugar, más allá de los avatares y de la presión por los cambios que se van suscitando, el hogar mantiene su esencia. La presencia y la mirada de Gloria es otra fortaleza indiscutida.

Petrona, que ahora ya esta muy grande, pero sigue viviendo acá, siempre nos decía, que con el Estado no quería saber nada, "después vienen y te cambian todo" decía. Nosotros hace muy poco que tenemos relación con la ciudad de Buenos Aires, antes podías tener chicos con dependencia de algún juzgado, pero no teníamos relación con los organismos de gobierno. Hace dos años que tenemos convenio con la Dirección General de Niñez. Y por ejemplo que Petrona siga con nosotros también es un ejemplo para los chicos, que ven que alguien que trabajo mucho y dedico su vida al hogar ahora es cuidado, esto también es parte de la esencia de la institución.

Los cambios de gestión, como ahora por ejemplo se notan, cambia la ideología del trabajo, en el vínculo, en relación a lo económico no, no, por que nosotros no dependemos del recurso, tenemos una organización, el recurso te permite algunas cosas, pero si no llega, a los chicos no les falta la comida, ni nada. El Hogar siempre se ha manejado con mucha autonomía.

Además es importante la ayuda de los socios y las empresas que acompañan. Ahora además hay grupos de chicos extranjeros que vienen a hacer pasantías, es muy interesante ver como se integran y comparten experiencia.

## **Entrevista: Directora técnica Asociación Civil Terapéutica**

### **Objetivo General**

Apuntamos a la protección integral y la efectivización de los derechos de niñas y adolescentes, nuestra tarea implica no solo un abordaje psicológico y médico asistencial, sino también un estilo de intervención que apunte a reinstalar los vínculos con las familias originarias en los casos que sea posible.

Nuestro proyecto se ha modificado, en los últimos meses nos hemos convertido en un hogar terapéutico, nos iniciamos en el marco de un hogar convivencial y ahora la modalidad es terapéutica. El proyecto apunta a constituirnos en una asociación civil y el proyecto se fue complejizando, integrando la mirada sobre políticas de infancia y la experiencia que tiene Juan y mi experiencia que es psicoanalítica. Nuestro objetivo fue ir diseñando desde lo cotidiano y en el marco de la convivencia un proyecto que posibilite que las chicas superen la situación por la que ingresaron.

Las dificultades se observan en el marco de la cantidad de intervenciones que implica para las chicas el recorrido de institucionalización, donde aparecen muchos actores, y las diferentes concepciones que estos actores tienen, sumado a las contradicciones que en algunos casos se observan. Si bien el inicio del proyecto nos miramos mucho para adentro, reflexionamos mucho sobre que queríamos ser y hacer, ahora estamos en condiciones de mirar para afuera y poner el énfasis en como impactan en las chicas las intervenciones de los diferentes organismos que intervienen. Pero esto de poder mirar para afuera luego de fortalecernos al interior también es una fortaleza, nosotros creemos que las ONGs tenemos que responsabilizarnos en relación a las políticas públicas de atención a la infancia y adolescencia, el Estado tiene una responsabilidad indelegable pero nosotros tenemos que responsabilizarnos de nuestras acciones. Además frente a las diferentes gestiones y los cambios que se van dando en las maneras de intervenir las organizaciones seguro que tenemos algo para decir. Las chicas están con nosotros todo el día y vos ves como impactan las diferentes situaciones, además la normativa, por ejemplo ahora el decreto 73, fijate cuantos organismos intervienen en cada caso. Sin pensar en la escuela el centro de salud y todos los otros que deban asistirlos.

## ENCUENTRO SOBRE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

# Debate sobre los derechos del niño

Tres especialistas en minoridad coincidieron en que dictar leyes es más fácil que hacerlas cumplir

(Mendoza. Corresponsal).-

Incorporar los Derechos del niño y el adolescente a las legislaciones de los estados es mucho más fácil que hacerlos cumplir, dijeron a **Clarín** tres especialistas en minoridad de la Argentina, Brasil y España que participaron del Encuentro federal sobre políticas de niñez y adolescencia que se realizó la semana pasada en Mendoza. Pero en la Argentina, el desafío es doble: también hay que resolver un problema de **incompatibilidad entre leyes** que, en esencia, son opuestas.

### Confusión jurídica

La Convención Internacional de los Derechos del Niño y el Adolescente de 1989 fue incorporada en el artículo 75 de la reforma constitucional hecha en 1994 en la Argentina, aunque ya había sido reconocida por la ley 23.849, promulgada en 1990. Pero, paralelamente, continuó en vigencia la ley 10.903, que data desde 1919 y es, en su espíritu, contraria a la Convención Internacional porque considera al niño sólo como un objeto de derecho, no como un sujeto.

Actualmente, la vigencia de ambas normas provoca una especie de "esquizofrenia jurídica", como aseguró el argentino Emilio García Méndez, asesor regional de Unicef en derechos del niño de la Oficina para América Latina y el Caribe. García Méndez fue uno de los disertantes del Encuentro. En diálogo con **Clarín** explicó que habla de "esquizofrenia" porque hay **una contradicción** entre ambas normativas. "Desgraciadamente, en la práctica, se aplica la más vieja y se deja de lado la incorporada por la reforma constitucional", lamentó. Hay dos proyectos de dos diputados -Irma Roy y Angel Robles- para derogar la ley 10.903.

Según precisó el asesor de Unicef, a partir de la Convención Internacional, los países adherentes coordinaron sus políticas de minoridad en tres etapas: incorporar los derechos a las legislaciones, reformar las instituciones para aplicarlos bien y **cambiar los usos y costumbres de las personas** para que los asimilaran.

### Un desafío

"Es difícil desarraigar modos, costumbres y usos del pasado", dijo en sintonía con García Méndez, el brasileño Antonio Carlos Gomes Da Costa, consultor de Unicef y presidente del Centro Brasileño para la Infancia y la Adolescencia. Para Gomes Da Costa, legislar los derechos del niño "es lo más fácil: Brasil lo hizo a partir de una reforma constitucional". Y agregó que "el desafío es **reordenar las instituciones** -policía, juzgados, orfanatos, etc.- heredadas de la época del régimen militar", dijo a **Clarín** el especialista brasileño, aunque aclaró que en su país no "existe esquizofrenia jurídica sino institucional, y, eso, es lo que estamos tratando de cambiar". En Europa, el panorama es similar, según señaló el español Ferrán Casas, psicólogo social, catedrático de la Universidad de Gerona y ex funcionario de la Dirección General de Protección Jurídica del Menor del Ministerio de Asuntos Sociales de España. "En la mayoría de los países europeos venimos de una vieja concepción de la infancia: persiste la idea de que alguien es **propietario del chico** y que los problemas de niñas y niños son de índole exclusivamente privada", explicó Casas. Acotó que "el déficit no está en la ley sino en quienes deben aplicarla o reclamar su aplicación, como los padres, vecinos o ciudadanos".



**PROTECCION.** En la Argentina van a revisar dos leyes sobre los chicos

## Por leyes justas

Promover la derogación de las leyes nacionales y provinciales que contradicen el espíritu de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y el Adolescente fue una de las principales conclusiones alcanzadas durante el Encuentro Federal sobre políticas de minoridad de Mendoza.

Más de 1.100 participantes de 22 provincias argentinas y países latinoamericanos y europeos coincidieron también en que hay que implementar programas que apunten a "erradicar las causas estructurales de la pobreza y eliminar factores de riesgo que desestabilizan el desarrollo de los derechos del niño y el adolescente".

Además los participantes señalaron que es importante difundir entre la población los derechos del niño y el adolescente.

**Miércoles 6 de agosto de 1997**

## **Alarmante diagnóstico de la minoridad argentina**

**Causo malestar la ausencia de representantes del Estado**

MENDOZA.- La denuncia de una alarmante situación de la minoridad en la Argentina presentada por el sector no gubernamental que integra el Comité Nacional de Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño y la ausencia del titular del Consejo del Menor y la Familia, encargado de contraponer el informe oficial sobre la problemática, fueron las claves de la primera jornada del Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia, que se inició ayer en el departamento provincial de Guaymallén.

Así, las esperanzas cobijadas durante la preparación de la reunión acerca de que la discusión entre los distintos niveles del Estado y la sociedad civil concebiría medidas concretas para la vigencia de las garantías, ratificadas en 1994, para los menores por el artículo 75 de la nuestra Constitución enfrentaron ayer, ante un auditorio de 1100 personas, obstáculos evidentes para transformar la intención en acción.

Luego de esperar una hora a Atilio Alvarez, su compañera de panel se encargó de representar delante del micrófono el malestar que había invadido los ánimos de los organizadores y los participantes de este foro .

"Lamento que haya una ausencia tan importante que va a impedir la exposición del informe gubernamental", sostuvo Nora Schulman, secretaria ejecutiva del Comité Argentino de Seguimiento de la Convención, para comenzar su alocución.

Dicha comisión tiene como fin el control del estricto cumplimiento en el país de las cláusulas proclamadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ante quien debe rendir cuentas sobre la situación de nuestra infancia cada cinco años.

"En nuestro informe de 1993, los datos sobre la condición de la niñez y la adolescencia en el país eran alarmantes. Según los estudios que realizamos para la próxima presentación, esos indicadores han empeorado. Surgen innumerables problemas vinculados al modelo económico en curso: la mendicidad, los chicos en la calle, la prostitución infantil.", consideró Shulman.

LA NACION – INFORMACION GENERAL

Viernes 12 de setiembre de 1997

## **Acusan por mala atención a menores**

**Inspección: un informe alerta sobre la falta de controles del Estado respecto de las condiciones de vida en los hogares**

La administración del programa de becas en hogares para niños, establecimientos psiquiátricos y comunidades terapéuticas, ideado por el Consejo del Menor y la Familia, presenta serias irregularidades, según un informe de la Auditoría General de la Nación.

Mientras el titular del organismo, Atilio Alvarez, adjudicó la acusación a intereses políticos, el Comité de Seguimiento de la Convención por los Derechos del Niño, dependiente de las Naciones Unidas, calificó al régimen de subsidios en organizaciones no gubernamentales como "perverso".

Tres madres jóvenes relataron a *La Nación* cómo se vive en un centro materno-infantil.

## Falencias en el cuidado de menores

### Las descubrió la Auditoría General en hogares contratados por el Estado para asistir a jóvenes en situación de riesgo

Graves **falencias** en la administración, ejecución y control del programa de becas en organizaciones no gubernamentales instrumentado por el Consejo Nacional del Menor y la Familia (CNMyF) salieron a la luz durante un examen realizado por la Auditoría General de la Nación.

Desde la falta de evaluación del desempeño de las prestadoras, pasando por la ausencia de un seguimiento de los **menores** derivados, hasta gruesos errores en los tratamientos aplicados a los internados fueron descubiertos por los auditores.

El programa de becas fue creado por la dependencia a cargo de Atilio Alvarez para fortalecer a los organismos estatales en la obligación de asistir, promover y proteger de manera integral a los niños, a los adolescentes y a la familia.

El CNMyF subsidia el alojamiento de niños y adolescentes y de mujeres con hijos en hogares de atención de **menores** en riesgo, centros materno-infantiles, comunidades terapéuticas, establecimientos de tratamiento psiquiátrico y los destinados a la asistencia de discapacitados.

Entre las entidades más objetadas en el informe por deficiencias diversas figuran: Prever, M.A.M.A., Fundación Homahí, Alegría de Vivir, Gradiva, Clínica Claude Bernard, La Casa de Nazareth, Asociación Iglesia Evangélica Metodista, Hogar del Sol, Nuestra Señora de Luján, Fundación Emmanuel, Amparo Maternal Sarah Chilly, Programa Imagen y Viaje de Vuelta.

**Irregularidades** Las conclusiones de la evaluación realizada entre octubre y diciembre de 1995 y entre febrero y abril del año último inquietan.

Entre los aspectos comunes a las instituciones prestadoras, el informe, al que tuvo acceso La Nación, determinó que los titulares o el personal dependiente de algunos centros habían sido imputados de conductas en perjuicio de los asistidos y aún brindaban servicio.

Los escribanos firmantes, José Lapierre, Emilia Lerner y Vicente Barros, advirtieron asimismo que las historias clínicas y los legajos de los **menores** aparecían incompletos en numerosos casos o nunca habían sido confeccionados.

También observó que el fluido tránsito de los chicos de una entidad a otra o su externación interrumpía la relación con los profesionales tratantes, sin permitir una evaluación de los resultados de la terapéutica aplicada.

Otros puntos resaltados fueron:

- Falta de observancia de las normas de los regímenes de previsión y seguridad social cuando se encomienda a los **menores** recaudar dinero o encarar microemprendimientos industriales.
- Omisión de la exigencia de contar con un menú confeccionado por un nutricionista.
- Ausencia notoria de reglamentos internos.
- Insatisfactorias condiciones de bioseguridad para prevenir el contagio de HIV.
- Demoras en la presentación de los informes sobre la evolución de los internos.
- La no incorporación de constancias de habilitación de la institución.

La evaluación de la Auditoría General de la Nación sobre el circuito de gestión administrativa del CNMyF consideró que falta sistematizar la incorporación de las entidades al programa de becas, mediante un método general de selección.

Constató que siempre se aplican iguales condiciones contractuales, cualquiera que sea la característica de la institución o la modalidad de la prestación a su cargo, y que los convenios se firman con atraso respecto del momento en que comienza el vínculo entre partes.

"La cantidad de plazas que el centro se compromete a reservar en favor del Consejo queda en blanco, lo que impide determinar la extensión de la obligación asumida por la ejecutora", se marcó en otro párrafo.

El diagnóstico oficial determinó, por otra parte, que es desigual el monto de las becas con relación a una modalidad de tratamiento semejante y que la divergencia se funda en la exclusividad de vacantes para el CNMyF.

Y, en tal sentido, ejemplificó: hogares maternos exclusivos, 25 pesos por día; no exclusivos, 12.

## **Angeles Castro**

### **Alvarez se defiende**

Atilio Alvarez aseguró que las irregularidades de mayor gravedad "han sido resueltas" y denunció una "intención política" en las aseveraciones contra el Consejo del Menor.

Al ser consultado por *La Nación*, aclaró que a dos de las cuatro instituciones que contaban con personal imputado de delitos se les rescindió el contrato (La Casa de Nazareth y Hogar del Sol). Las otras dos siguen asociadas: una, porque la Justicia sobreseyó al procesado, y la cuarta, "porque todavía no se confirmó la culpabilidad".

Respecto de los subsidios pagados en concepto de exclusividad, Alvarez fue contundente: "Yo expliqué a los auditores que responden a un tratamiento de alta complejidad. Ahora le agrego a usted que se trata de las instituciones que aceptan recibir a chicos y mamás portadores de HIV. ¿Cómo no les voy a pagar más?".

"Pero no me pidan que marque con una cruz a los centros que alojan a los enfermos; violaría la reserva de identidad que me pide la ley".

También indicó que, a raíz de la observación por falta de supervisión y control, dispuso la rotación de todos los supervisores.

Por otro lado, el titular del CNMyF negó que para el tratamiento de adicciones trabajara con centros coordinados por adictos rehabilitados. Sostuvo que, por eso, rescindió el contrato con Viaje de Vuelta.

### **Intereses creados**

Descalificó también las críticas de Nora Schulman, secretaria del Comité Nacional de Seguimiento de la Convención del Niño (ver recuadro).

"Cuando su marido, Jorge Luis Calcagno, fue titular de Minoridad durante el gobierno radical no instrumentó un Consejo del Menor; no existía un plan de prevención del abandono, ni jardines maternos, ni libertad asistida. Ahora, sí", dijo.

## **El relato de quienes no se sienten en casa**

### **Testimonios: tres madres, con reserva de identidad, contaron sus terribles vivencias en Prever, hogar cuestionado por el informe.**

El cuadro se repite con exasperante frecuencia. Es sábado por la noche. Julieta vuelve al hogar luego de una cansadora jornada. El solo hecho de reencontrarse con sus dos hijos le hace olvidar las 12 horas que pasó limpiando en un hospital por 1,13 peso la hora. Se dirige hacia el cuarto donde, luego de sortear cunas, camas y catres que saturan la habitación, se entera de que recibieron una donación de ropa.

La experiencia le exige que no se haga demasiadas ilusiones. Cruza el vestíbulo y se dirige hacia la coordinadora para averiguar qué les tocará a sus hijos en suerte. Nada, como de costumbre. "Si no te gusta, ahí está la puerta, pero los chicos se quedan acá", es la cortante respuesta, del todo previsible para ella, que resuena una y otra vez en sus oídos.

Esta escena se desarrolla en el hogar Prever, uno de los más cuestionados por el informe de la Auditoría General de la Nación, al cual el Consejo del Menor y la Familia le paga para mantener a las chicas y a sus hijos.

Atento a los resultados de la inspección mencionada, *La Nación* se contactó con Rosa, María y Julieta, tres madres de 16, 21 y 19 años, respectivamente. Dos de ellas aún viven con sus chicos en Prever. La tercera se escapó con su hijo e inmediatamente se presentó ante el juez para que la autorice a vivir con una amiga.

Las tres cargan sobre sus hombros truculentas historias familiares que las impulsaron a pedirle al Estado un hogar. Admiten que cometieron y cometen errores. No se confiesan santas, pero tampoco merecedoras del maltrato y abuso ajenos.

### **Crímenes y castigos**

Según su relato, amenazas, delitos fantasmas y castigos sin fundamentos podrían llenar páginas y páginas de un vademécum de la idiosincrasia de este hogar. "Te voy a dejar sin salir, sin recibir llamadas y sin ver visitas". "La puerta está allá, pero los chicos se quedan acá". "Si querés algo, trabajá". "Si seguís molestando te vamos a trasladar". "Ni te imaginás lo que vamos a poner en tu informe", se pueden extraer del glosario de frases intimidatorias ¿Una falta merecedora de una

pena? Llegar diez minutos tarde del colegio. ¿Otra? Una mancha en la mesada de la cocina. ¿Otra más? Pedir plata para comprar un libro para la escuela. Los castigos varían, abarcando una frondosa gama que va desde no poder recibir una llamada hasta el traslado, pasando por impedir que un padre vea a su hijo o la inscripción de acciones non sanctas en los herméticos informes.

Si bien ninguna de las tres denunció castigos físicos, aseguraron que la presión psicológica a veces se torna insoportable. "La edad sólo te sirve para votar", les repiten a menudo.

Las becas que el Consejo paga mes tras mes por la manutención de las chicas y sus hijos parecen hacerse humo. "Te corresponde parte de esa plata para la ropa de los chicos, para comprar libros para el colegio o pagar un ómnibus", explica María, que trabaja, estudia en una escuela nocturna y es madre de una chica de dos años. "Nunca vimos un mango", agregó Rosa.

### **Cómo ganarse la vida**

"Te exigen trabajar, pero te ponen tareas de limpieza del hogar en horarios que te cortan las posibilidades. Al final, ellos te eligen el laburo", se lamentó María.

Tal es el caso de Julieta, que trabaja seis días a la semana en un hospital. Gana 237 pesos por mes y, por descabellado que pueda resultar, puede considerarse afortunada.

Varias de sus compañeras trabajan para otros centros de la misma organización por 50 pesos mensuales. Muchas no cobran desde mayo último. ¿Pueden rehusarse? "Claro, si te querés arriesgar a que las amenazas se transformen en un hecho".

De la misma forma, la administración y justa distribución de la caridad ajena parece no ser la característica saliente de las coordinadoras del hogar. "Ni yo ni mis hijos existimos a la hora de recibir algo de lo que se dona".

Entre un sinfín de relatos vale la pena rescatar uno que raya lo tragicómico. Cuentan que una Pascua llegó una donación de huevos de la UCR que ellas sólo vieron pasar. Rápidamente se convirtieron en dinero contante y sonante que fue a parar a las arcas de las coordinadoras.

### **Corriendo tras el Día D**

Todas, arriba bien temprano. Hoy no se trabaja ni se va al colegio. Se suspenden las visitas, las llamadas y las salidas. Comienzan las corridas. Nadie abandona el hogar hasta que todo brille. Es día de inspección.

"Las coordinadoras están histéricas, se empiezan a perseguir e inventan mugre que no existe". Hecho esto, las chicas quedan relegadas de la inspección. "Si podemos salir de los cuartos, ellas cambian el trato con nosotras, arman una imagen", dicen.

Recuerdan una anécdota que a esta altura les resulta graciosa: "Una vez vino Arnoldo Marini, del Consejo del Menor. La coordinadora se puso discretamente ante la puerta para que no entrara al cuarto y viera que dormíamos todos amontonados".

¿Por qué siguen viviendo allí? Para ellas, la respuesta es muy sencilla: "Porque una madre se aguanta cualquier cosa por su hijo".

**Marta García Terán**

### **"Un régimen perverso de subsidios"**

"Este informe oficial corrobora las denuncias que, como entidad civil, efectuamos hace tiempo acerca de la perversidad del régimen de las organizaciones asociadas al Consejo del Menor", indicó Nora Schulman, secretaria ejecutiva del Comité de Seguimiento de la Convención por los Derechos del Niño.

"Es importante desenmascarar cómo funcionan estos establecimientos. La gente mitificó la tarea del Consejo, pero quienes nos movemos por las defensorías de **menores** sabemos que no trabajan para la reinserción en la sociedad ni para el reintegro a la familia ni para la escolarización", denunció Schulman, licenciada en Servicio Social.

## Arbitrariedad

Por otro lado, la profesional resaltó que el CNMyF no ejerce la supervisión que le corresponde, pues se ha desarmado todo el sistema jurídico y de control de gestión, como muestra la auditoría: "Los chicos caen así en cualquier lugar y no tienen posibilidad de defensa. No hay una relación contractual particular con cada entidad de acuerdo con su especialidad y el sistema de pagos es arbitrario".

Para Schulman, la diversidad de los montos de las becas es un indicador de que "el titular del Consejo da prioridad a la internación de los **menores** sobre el apoyo a las familias".

"Invierte 1875 pesos para tener en un hogar a una mamá embarazada que ya tiene otro hijo. Si le dieran a ella esa cantidad de dinero, podría vivir en su propia casa y mantener sin problemas a sus niños", señaló

Sábado 13 de setiembre de 1997

El titular del Consejo del Menor y la Familia, Atilio **Alvarez**, solicitó a la presidenta de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, María Cristina Benzi, tratar en **audiencia pública** el informe de la Auditoría General de la Nación sobre las irregularidades descubiertas en hogares para menores en situación de riesgo, publicado por *La Nación* en su edición de ayer.

Allí "rebatiré, informaré o aceptaré la explicación pertinente a cada una de las cuestiones aludidas", sostuvo el funcionario.

Y agregó: "Por la gravedad del caso, que involucra a miles de niños, a casi un centenar de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y el esfuerzo de integrar lo público y lo privado en un correcto equilibrio de responsabilidad estatal y participación comunitaria, le solicito que la **audiencia pública** se realice en el recinto para que puedan presenciarla los jóvenes y el público en general".

## Descargo

A raíz de la nota publicada ayer, representantes de las organizaciones mencionadas en la inspección de la Auditoría General de la Nación, tales como Fundación Emmanuel, Clínica Claude Bernard, Fundación Homahí, Instituto de Psicopatología Nuestra Señora de Luján, Fundación Prever, entre otras, se acercaron a *La Nación* con el fin de "aclarar" algunos puntos del informe. De acuerdo con estas organizaciones "el informe de la auditoría es preliminar y ya han sido aclarados todos los puntos que han sido objetados oportunamente por la inspección".

Respecto del testimonio de las tres madres que viven en uno de esos hogares, aseguraron que son de la Fundación Homahí y no de Prever y sostuvieron que ningún hogar maternal intenta suplir a la familia.

"Si las chicas no se sienten en casa es porque de hecho no lo están. Nadie pretende salvar la ausencia de los padres", afirmaron.

Aseguraron también que "en estas organizaciones se trabaja para el egreso de los chicos y para que una vez que estén listos puedan reinsertarse en la sociedad".

## Puntualidad

Acercas de los informes que los institutos deben elevar a los juzgados, objetados por la Auditoría General de la Nación porque no se presentaban en tiempo y forma, afirmaron "que se realizan mensual o trimestralmente y, sobre todo, en forma puntual".

Por último, los representantes de los hogares cuestionados por la inspección afirmaron que "los chicos están criados para expresar lo que quieren. Si tienen un problema en el hogar, van a Atilio **Alvarez** y se lo dicen".



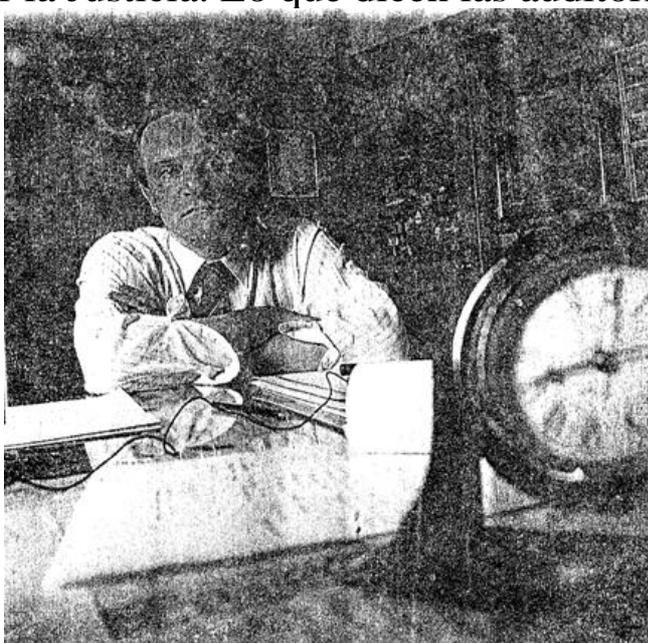
### PROBLEMAS CHICOS

- La Auditoría y la Sindicatura General de la Nación hallaron más de medio centenar de irregularidades en el Consejo.
- Las prestadoras tienen un elevado número de fugas: el plantel profesional es escaso.
- Se registraron 120 pagos duplicados de haberes.
- Se observó la falta de camas, por lo que algunas madres dormían con sus hijos, a veces hacinados.
- No se les brindó a los auditores la información requerida para su informe sobre asignaciones de pequeños hogares.
- En la asignación de pequeños hogares no se cumplieron los estudios sociales y psicológicos exigidos.

ATILIO ALVAREZ

# Plegaria para un niño dormido

El titular del Consejo del Menor, sitiado por la Justicia. Lo que dicen las auditorías



Se siente respaldado por el presidente Menem?

Por un instante, una ráfaga de inquietud pasó por el rostro del hombre de apariencia prolija, serena y acicalada. "Usted sabe cómo son los respaldos en una situación administrativa -contestó, evasivo, Atilio Alvarez (48)-. Aún estoy en el cargo, dirijo los sumarios y obro como debe hacerlo un funcionario." El titular del Consejo Nacional del Menor y la Familia (CNMyF) atraviesa su peor crisis desde que asumió la función, ocho años atrás.

A raíz de tres lapidarios informes emitidos por la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) - atiborrados de denuncias por graves irregularidades halladas en su gestión-, Alvarez enfrenta un posible procesamiento en una causa instruida por la jueza federal María Servini de Cubría, quien allanó la sede

del Consejo el 19 de diciembre pasado.

Para peor, a los cuestionamientos que Alvarez sumó en el tiempo debido a su estilo de gestión, debe agregar ahora el descrédito público que provocó un duro informe emitido por "Telenoche", donde se mostraron graves torturas ejercidas por personal de la Fundación PRONOR - contratista del Consejo- contra

**Nora Schulman**

**CINISMO.**

"Alvarez tiene la rara cualidad de saber presentarse como el denunciante."

niños discapacitados, "Está comprobado que Alvarez paga 750 mil dólares mensuales en becas sólo a las fundaciones HOMAHI y PREVER - acusa Pedro Scarano- mientras que otras denuncian retrasos de dos a dieciséis meses en sus pagos de becas por montos muy inferiores."

Los documentos de la AGN Y de la SIGEN,

**Irene Konterlnik**

**INQUIETUD**

"La sociedad debe controlar el cumplimiento de los derechos del niño"

emitidos en marzo y abril de 1996 y diciembre de 1997, dicen que "el monto de las becas es desigual frente a la misma prestación", y que "hay discrecionalidad en el pago de las becas, se fijan montos superiores para aquellas que operan con exclusividad". Alvarez desestima la acusación: "A los montos de las prestaciones los definí yo en 1990 y los mantuve estables, y no hay ninguna institución de la misma categoría que cobre un peso más que la otra", sostiene.

Nora Schulman, secretaria ejecutiva del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de los Derechos del Niño, aporta un dato curioso:

"Anselmo Marini, brazo derecho de Alvarez, es propietario de dos de las casas de PREVER que reciben los beneficios del Consejo". Consultado al respecto, el titular del Consejo afirma, con expresión ingenua, desconocer el tema. "Me sorprendí mucho al enterarme, por eso inmediatamente suspendí al doctor Marini, quien fue mi coordinador de despacho desde 1996", aclara.

El CNMyF administra anualmente 85 millones de pesos. "40 van a los programas", dice Alvarez, responsable de distribuir el dinero entre 180 mil becas por prestaciones asignadas por él mismo a 250 instituciones, que están ahora bajo la lupa de lajueza. El informe de auditoría establece que

**Rafael Kohanoff ROLES.** "El Estado y las ONGs deben proteger y apoyar, sobre todo, a chicos en situación de vulnerabilidad."

se realizó "contratación de prestación de servicios de ONGs sin una adecuada selección previa", y un "deficiente o nulo control por los servicios prestados". Ese parece ser el caso de PRONOR, aunque Alvarez cree que el control de esa institución debía estar a cargo de la directora de Promoción de la Persona con Discapacidad del Ministerio de Salud, María Bernarda Pirovano. "La demandé por incumplimiento de deberes de funcionario", afirma. Sin embargo, Pirovano entregó a NOTICIAS una nota enviada a Alvarez el 26 de febrero de 1996, donde le recomendó, sin éxito, no firmar convenios con PRONOR para el año siguiente, debido a su "accionar no ajustado a las cláusulas convencionales e irregularidades administrativas".

Las relaciones del funcionario con el Congreso, inclusive entre sus copartidarios, son pésimas (ver recuadro). El 12 de septiembre Alvarez solicitó discutir públicamente las auditorías, y exigió que se permitiera la presencia de jóvenes discapacitados, práctica a la que parece proclive. "El 27 de noviembre, durante una audiencia de la comisión de Derechos Humanos donde se discutían amenazas contra la vida de Scara no y los casos PEEVER y HOMAHI, apareció Atilio con 25 chicas discapacitadas argumentando que tenían derecho a escuchar, y armaron una escena bochornosa", recuerda Schulman.

**María Orsenigo RECURSOS.** "Tal como ocurre con las provincias, en Buenos Aires debemos contar con presupuesto para controlar."

**Pedro Scarano DROGADOS.** "La auditoría determinó que mantienen 'falopeados' a los chicos de establecimientos psiquiátricos".

María Orsenigo, directora de Familia y Menor de la Secretaría de Promoción Social porteña, aclaró que "en Buenos Aires los controles de las instituciones y de sus recursos económicos están todavía a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y del Consejo", Rafael Kohanoff, titular de la Secretaría, explica que "le solicité al doctor Eduardo Amadeo la posibilidad de intervenir junto con Nación en el contralor de las ONGs prestadoras de servicios, para verificar la atención y el destino del dinero". Irene Konlerllnilk, de UNICEF, explica que "el Consejo aplica leyes del siglo pasado, .Y casi no considera la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que tiene rango constitucional en Argentina". Un alto funcionario de la Procuración General de la Nación admitió tener "las manos atadas" para acusar al titular del Consejo, aunque reconoció que en la causa judicial hay elementos "contundentes" para procesarlo. Mientras tanto, Atilio Alvarez sigue

## Aislado. EL FRENTE INTERNO

A diferencia de crisis anteriores, Atilio Alvarez parece ahora destinado a enfrentarse a la apatía de los propios dirigentes justicialistas que solían apoyarlo. De reconocido cuño menemista, Alvarez habría sido abandonado a su suerte por el propio presidente, según sostienen hombres vinculados al entorno presidencial: esta vez deberá defender-

se solo ante la jueza federal María Servini de Cubría. Mientras tanto, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, Eduardo Amadeo, toma distancia de su subordinado. "El Consejo es autónomo administrativamente, y maneja todos sus recursos", asegura, y añade que "seguramente Alvarez responderá a su tiempo a la Justicia sobre cada una de las imputaciones que se le hacen".

capeando lo que, para muchos, es su último temporal.

**GUSTAVO HIERRO.**



**AMADEO.** "Yo no le firmo los cheques a Atilio Alvarez", dice.

## URGENTE

Para entregar a la Lic. Ana María López Taboada.  
 Atención: Prof. Haydée de Carvajal Aragón

Las Organizaciones No Gubernamentales integradas a los Programas del Consejo Nacional del Menor y la Familia es un grupo de 115 entidades enmarcadas legalmente, organizadas para poder resolver problemas sociales y capaces de motorizar políticas, programas y proyectos en condiciones y estándares de eficacia y eficiencia en todas las acciones que emprenden.

Es así como consustanciados con los principios filosóficos, éticos y jurídicos que sirven de base y fundamento a la Convención Sobre los Derechos del Niño ( Asamblea General de las Naciones Unidas, 21/11/89; convertida en Ley Nacional Nro. 23.849) han suscripto convenios con el Consejo Nacional del Menor y la Familia, trascendiendo la mera declaración, para transformarse en una realidad en pos del interés superior del niño.

A través del otorgamiento de Becas, estas instituciones han asumido las funciones de prevención, atención, educación y tratamiento de personas en forma integral sin que por ello el Consejo Nacional del Menor y la Familia deje de lado su ineludible responsabilidad en las problemáticas sociales que atiende.

Esta transferencia de servicios y de recursos financieros permiten que las Organizaciones No Gubernamentales, en interacción con este ente estatal, puedan responder en forma conjunta a las necesidades de la comunidad, aunando esfuerzos para solucionar los problemas de los menores en riesgo, los discapacitados y la prevención del abandono.

Consensuadas con las políticas de tratamientos del Consejo Nacional del Menor y la Familia de estas problemáticas han puesto a su disposición para el alcance de sus objetivos la profesionalización de sus Equipos Técnicos con personal capacitado, infraestructuras adecuadas y habilitadas, brindando en forma integral atención a la salud, a la educación, tratamientos individualizados y familiares; dentro de un marco de calidad de vida, participación y afecto.

Este compromiso de las Organizaciones no Gubernamentales, apoyado por el Estado, tiene la capacidad de resolver problemas concretos en forma más efectiva porque conocen la problemática, manejan la relación costo-efectividad en forma más óptima, controlan mejor la eficiencia de los servicios que prestan y responden con total transparencia a las Supervisiones que desde el mismo Consejo Nacional del Menor y la Familia se realizan semanalmente, desde los Juzgados del que las personas atendidas tienen dependencia y desde los diferentes organismos estatales de auditoría cada vez que se les solicita.

Este modelo mixto rompe con los antiguos modelos del asistencialismo, abre las puertas del encierro, educa y no reprime, lucha contra la institucionalización, promueve familias y valoriza al sujeto haciéndolo participe de su propio crecimiento, potenciando sus capacidades, promoviendo sus propias perspectivas de cambio, para que puedan asumir en el futuro roles integrados en la sociedad.



Ministerio de Salud y Acción Social  
Secretaría de Desarrollo Humano y Familia

POBLACION A ATENDER:

El Programa está dirigido a todo el espectro de población tutelada por el Organismo proteccional o juzgado, que por sus características no pueden ser tratados en un Instituto Oficial, o se carezca de vacantes en ellos.

VIAS DE INGRESO:

La derivación de un menor al programa, puede provenir de cualquier otro departamento de la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia, de los institutos oficiales y por solicitud del Poder Judicial.

OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA:

Prévio a la derivación de un menor a un establecimiento privado, corresponde efectuar un estudio de los antecedentes, y puede resultar necesario o no efectuar una entrevista con el mismo. Este análisis tiene la finalidad de integrarlo a un instituto acorde a sus características y posibilidades.

El seguimiento del caso queda a cargo de un Asistente Social, quien debe elaborar el plan de tratamiento adecuado a las peculiaridades del caso y a los intereses del menor. Si del plan de tratamiento surge la necesidad de la intervención de un psicólogo, coordinarán entre ambas áreas las acciones a implementar.

Los planes de tratamiento, traslados y egresos se analizarán en forma conjunta en las reuniones periódicas del equipo técnico.

Los profesionales actuantes informarán a las autoridades del Departamento sobre la marcha de los tratamientos y el desenvolvimiento de las instituciones.

La jefatura del Departamento efectuará periódicas visitas a los institutos para interiorizarse en el lugar sobre el adecuado funcionamiento institucional.

Anualmente las Asistentes Sociales que supervisan las distintas instituciones elaborarán una evaluación sobre el funcionamiento de éstas y lo relativo a la adecuación y factibilidad de la elaboración de proyecto de vida de los menores que se encuentran internados en ellas.

*ASOC y P.S.O.*  
*AS*  
*7/2/73*



*Ministerio de Salud y Acción Social*  
*Secretaría de Desarrollo Humano y Familia*

El cumplimiento de los objetivos fijados para cada institución, y los criterios de tratamiento propugnados por la jefatura del Departamento, serán elaborados conjuntamente con las autoridades de la institución en reuniones periódicas.

Las Asistentes Sociales también desarrollarán su tarea en el marco familiar del menor tutelado, en el medio social para lograr un correcto desarrollo de la integración del menor, en el medio laboral tendiendo a utilizar los recursos que la comunidad ofrece para él, y en las relaciones con el Poder Judicial a fin de coordinar los tratamientos de los menores derivados.

Asimismo colaborarán con el menor en la aplicación del plan de vida práctica para compra de ropa y calzado, útiles escolares y artículos de higiene.

By  
RZ



Ministerio de Salud y Acción Social  
Secretaría de Desarrollo Humano y Familia

enviará dentro de las 48 horas de ocurrido, el duplicado de la Orden correspondiente, autorización que será archivada por la Institución. - - - - -

Ver el artículo 64158

SEPTIMA: Ningún menor podrá salir los fines de semana o temporariamente con familiares o terceros sin la correspondiente autorización del Organismo o del Juzgado interviniente. - - - - -

OCTAVA: En caso de fuga de un menor, la Institución queda obligada a librar las siguientes comunicaciones, dentro de las 24 horas de producida: - - - - -

Ver el artículo 64158

- a) A la autoridad policial más cercana.
- b) A la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia -Departamento Becas en Institutos Privados, aclarando circunstancia y posibles motivos de fugas.
- c) Al Juzgado si el menor tuviera dependencia judicial.

NOVENA: Al recibir a los menores, la Institución queda obligada:

- a) Guardar la salud física y moral del menor.
- b) Efectuar el tratamiento e instrucción que en el Anexo III se detalla.

DECIMA: La Institución queda obligada a permitir la inspección integral, general o parcial de la misma, por parte de los funcionarios de la Subdirección de Institutos y del Departamento Becas en Institutos Privados. - - - - -

UNDECIMA: La Institución se compromete a que las comidas a brindar a los menores, sean variadas, balanceadas y cubran las necesidades calóricas básicas; sean confeccionadas con alimentos de primera calidad tengan buena presentación y sean servidas dentro de los horarios corrientes o bien de acuerdo a las indicaciones dietéticas que exija cada caso. Proveerá al menor de desayuno, almuerzo, merienda y cena. - - - - -

DUODECIMA: La Institución se responsabiliza de atender médicamente por Hospitales o servicios especiales nacionales o municipales, al menor en caso de necesidad. En caso de hospitalización de un menor, será su responsabilidad efectuar el traslado hasta y desde el Hospital o servicio y remitirá a la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia, dentro de las 24 horas, la información respectiva. - - - - -

DECIMA TERCERA: Queda prohibido exigir a los familiares de los menores,

Al. 7. 21



Ministerio de Salud y Acción Social  
Secretaría de Desarrollo Humano y Familia

ropa, alimentos y/o dinero. Las entregas voluntarias que las visitas lleven a los internados, deberán ser entregadas a los destinatarios, siempre que no sean nocivos para su salud física o moral y tratando de fomentar en los mismos los sentimientos de compañerismo y solidaridad. - - - - -

DECIMO CUARTA: La Institución brindará la ropa de cama, en perfectas condiciones de higiene y se hará cargo del lavado de la ropa de los menores. - -

DECIMO QUINTA: El Organismo se compromete a proporcionar vestido, ropa interior y calzado adecuado al menor. Así también, elementos de higiene y útiles escolares o de recreación. - - - - -

DECIMO SEXTA: Toda solicitud de traslado de un menor, deberá ser formulada por la Institución mediante nota explicativa sobre los motivos tenidos en cuenta para la adopción de tal medida. - - - - -

DECIMO SEPTIMA: Para la liquidación de las prestaciones, que se efectuarán a mes vencido, la Institución remitirá al Organismo, Departamento Becas en Institutos Privados, una planilla por triplicado, donde se consignarán por cada menor: apellido y nombre, n° de legajo, fecha de ingreso y egreso; - importe mensual. - - - - -

DECIMO OCTAVA: La presente Acta finalizará por: - - - - -

- a) Voluntad unánime de las partes.
- b) Voluntad unilateral de cualquiera de las partes, que deberá comunicarse tal decisión a la otra por telegrama colacionado, con una antelación no menor de sesenta (60) días, salvo que la ruptura del acuerdo, sea por una causa imputable a la Institución, en cuyo caso, la terminación del mismo, operará de forma automática, por denuncia. Sin perjuicio de lo estipulado en el presente, en cualquier momento y de común acuerdo de las partes, podrán efectuarse modificaciones parciales, en cuyo caso se incorporarán al presente, como anexo adicional.

DECIMO NOVENA: La presente Acta de Compromiso, rige a partir del día ..... y tendrá una duración de un (1) año. - - - - -

VIGESIMA: Formará parte integrante de este acuerdo, el Acta Compromiso complementaria, de ajuste periódico de vacantes y montos de las becas. - - - - -

Ay  
P. P. S.



Ministerio de Salud y Acción Social  
Secretaría de Desarrollo Humano y Familia

VIGESIMO PRIMERA: A todos los efectos legales y judiciales a que esta Acta  
diera lugar, las partes voluntariamente se someten a la jurisdicción de los  
Tribunales de la Capital Federal, con renuncia expresa a cualquier otro fuero  
o jurisdicción que les pudiera corresponder. - - - - -

VIGESIMO SEGUNDA: Para el fiel cumplimiento del presente, se firman tres  
ejemplares del mismo tenor y a un solo efecto, ad-referendum, en su ratifi-  
cación, por S.E. el señor Secretario de Desarrollo Humano y Familia, sin lo  
cual carecerá de valor. - - - - -

*ay*  
*RD*

ENRIQUE DE VEDIA  
SECRETARIO DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA



Ministerio de Salud y Acción Social  
Secretaría de Desarrollo Humano y Juvenil

1º) La cantidad de vacantes mencionadas en la cláusula del acta suscripta -  
con fecha ..... se considerará: (1) VINCISTAS  
en el período que se conviene por la presente.

Para este período las becas que otorga el organismo serán de AUS-  
TRIALES ..... (A 4) por día.

ARTICULO 2º) La Institución se compromete a brindar los menores: .....

ARTICULO 3º) La Institución enviará del 1 al 10 del mes subsiguiente a la -  
internación, a la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia -  
(Dpto. Becas en Institutos Privados), las planillas demostrativas del uso  
de las becas concedidas.

ARTICULO 4º) En el transcurso de un mes la vacante podrá ser ocupada por dis-  
tintos menores, que serán becados proporcionalmente a la cantidad de días -  
que hicieran uso de la vacante mensual.

CARRAN

ARTICULO 5º) El menor podrá gozar de licencia junto a su familia, según lo  
disponga el Organismo o Juzgado interviniente. En caso de que las mismas no  
excedan los quince (15) días, se considerará para la determinación del im-  
porte de la beca, como de un mes entero. Si supera el tiempo señalado se sus-  
penderá la beca, hasta su reintegro. En caso de fuga se adoptará el mismo -  
criterio.

ARTICULO 6º) El presente anexo, que forma parte del acta de compromiso anual  
oportunamente firmado entre el .....  
y el ..... tiene vigencia entre el .....

Para el fiel cumplimiento del mismo se firman tres ejemplares de un mismo  
tenor y a un solo efecto en Buenos Aires a los ..... días  
del mes de ..... de mil novecientos .....

(1) Se indicará: igual - aumentada hasta ..... ó disminuída hasta .....

*[Handwritten signature and scribbles]*