



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

“Organizaciones fuertes”. Presencia y decisión en el devenir de las políticas públicas dirigidas a niños en riesgo social en la provincia de Buenos Aires

María Belén Noceti

Antropóloga. Jefe de Trabajos Prácticos Ordinario Cátedra de Sociología. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur. Jefe de Trabajos Prácticos Cátedra de Etnografía 1, Facultad de Ciencias Naturales y Museo Universidad Nacional de La Plata. Becaria de Formación de Posgrado Interno CONICET. Doctoranda UNLP. Maestranda FLACSO.

Correo electrónico: mbnoceti@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 13 de enero de 2005

Aceptado para publicación: 20 de febrero de 2005

Resumen

“Organizaciones fuertes”. Presencia y decisión en el devenir de las políticas públicas dirigidas a niños en riesgo social en la provincia de Buenos Aires

El trabajo presenta un análisis en torno al Programa de Atención Integral para niños y adolescentes en situación de calle que emana de la Dirección de Programas Alternativos (DPA), Subsecretaría de Minoridad de la Pcia. De Buenos Aires. Se caracteriza la distribución presupuestaria del programa para el período 2001-2003 y se cotejan los datos obtenidos con otros provenientes de entrevistas realizadas a informantes clave. Se propone que para el caso de Hogares Convivenciales, no es solo la condición socioeconómica existente y la eventual presencia de niños en situación de calle en un partido provincial determinado lo que define la distribución de becas en el área provincial, sino la existencia de “organizaciones fuertes” capaces de presionar a la subsecretaría del menor a fin de recibir fondos que garantizan su sustentabilidad en el tiempo. Se problematiza el sistema de becas en tanto factor que imposibilita y/o perjudica el trabajo para el egreso de niños alojados en Hogares Convivenciales, no cumpliéndose el objetivo de no institucionalizar que fundamenta a la DPA.

Palabras clave: Políticas de minoridad; situación de calle; organizaciones sociales; riesgo social

Summary

“Strong organizations”. Presence and decision on the development of public policies pointed to children on social risk at Buenos Aires province

The paper displays a description of a Social Policy called Programa de Atención Integral para niños y adolescentes en situación de calle. This Program is been developed by the Direction of Alternative Programs (DPA), depending on Minors Department at Buenos Aires Province. Through this research it is characterized the budget distribution during the years 2001, 2002 and 2003. It is proposed that neither the incidence of people with UBN (Unsatisfied Basic Needs) conditions, nor the percentage of street children in a specific state defines the mount of money receipted by involved NGOs. Instead, it is the presence or not of “strong organizations” able to force down Minors Department in order to receive bottoms that guarantee their institutional survival. It is questioned the scholarships system due to it, is impossible to work through family relationship and community affiliations. The main purpose of DPA it can't be raised in such a situation.

Keywords: Minority policies; homeless; social organizations; social risk

Introducción

El presente trabajo se inserta como parte del corpus de la Tesis de Posgrado realizada a través del financiamiento del CONICET con su programa de Becas Internas de Formación de Posgrado

En esta ocasión se presenta un recorte de la investigación vinculado a políticas públicas de la Subsecretaría de Minoridad de la provincia de Buenos Aires. Tomaré el Programa de Atención Integral para niños y adolescentes en situación de calle que emana de la Dirección de Programas Alternativos (de ahora en más DPA). Se caracterizará la forma en que se ha distribuido el presupuesto mediante el sistema de becas a ONGs durante los años 2001, 2002 y 2003. Las fuentes de datos utilizadas consisten en, documentación de distinto tipo brindada por la DPA. A continuación se cotejará la información con datos obtenidos de entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes clave de la DPA y a miembros de ONGs participantes del programa seleccionado.

En una primera parte se expondrá el marco teórico de referencia de este trabajo. Seguidamente se caracterizará la DPA y se mencionan sus programas vigentes. A continuación se presentará sintéticamente desde su diseño el Programa de Atención Integral para niños y adolescentes en situación de calle. Luego se expone un análisis del desarrollo del mismo durante los años 2001, 2002 y 2003. Finalmente se proponen algunas conjeturas vinculadas al rol que desempeñan las organizaciones conveniadas al momento de distribuir el presupuesto, y las consecuencias que trae aparejada tal situación para el desarrollo del Programa.

Marco Teórico de Referencia

Sobre la noción de Políticas

Se considerará desde aquí la noción de *Política Social Estatal* en tanto conjunto de instrumentos estatales, esto es, acciones-omisiones, bienes y servicios, dirigidos a incidir sobre las condiciones de vida de la población, y sobre el orden social existente.¹

Se identifican así dos tipos de Política Social Estatal. Por un lado las *políticas de seguridad social* y por otro las *políticas de asistencia pública*.

Las primeras están relacionadas a la protección de aquellos grupos que poseen un trabajo estable, incluidos en el “mercado laboral formal”. Se supone que estos sectores poseen una capacidad contributiva hacia el Estado -mediante gravámenes- y por tal motivo obtienen una determinada protección social. En este caso “el beneficio es un derecho que el individuo posee dada su contribución al financiamiento de aquel” (Isuani, 1985: 73).

Las segundas refieren a grupos no contributivos que se encuentran por fuera del mercado laboral. Considerados población vulnerable (desempleados, ancianos, discapacitados, niños, enfermos) que se encuentran fuera del sistema de seguridad social. En este caso la asistencia “reviste un carácter caritativo, una dádiva a los sectores más necesitados” (Isuani, 1985: 73). Esta dualidad acarrea desigualdad, en palabras de Isuani estamos ante “la conformación de población de primera” vinculado a sectores cubiertos por la seguridad social y “población de segunda” relacionado con sectores que caen bajo el paraguas de la política de asistencia pública. En lugares como América Latina, donde el sector informal es cada vez más creciente y los recursos con que cuenta la asistencia pública son menores que los existentes dentro del esquema de seguridad social, la desigualdad es mayor.

En Argentina, desde la década del noventa se ha dado un continuo desmantelamiento de aquellas políticas sociales estatales fundadas en un “Estado de Bienestar Híbrido”.² Dicho proceso

¹ Para ampliar esta definición observar el texto de Cortez R y Marshall A. (1993)

no ha consistido en un mero fenómeno de disminución de beneficios, sino que ha implicado la transformación integral de ciertos principios de organización de la sociedad. Remite al desmantelamiento de los componentes universalistas del sistema que se han reemplazado por componentes residuales. En esta línea, se ha trabajado exclusivamente para la focalización de las urgencias, omitiendo toda intencionalidad por desarrollar una política redistributiva. Siendo así el camino hacia un modelo Neoliberal de Políticas Sociales Estatales es cada vez más explícito. Son arquetipos a seguir en la Argentina de hoy, los modelos residuales al estilo de EEUU e Inglaterra donde la focalización de políticas resulta conducente con la idea de pobres mercedores, la ruptura de pactos solidarios entre clases sociales y la creciente brecha socioeconómica entre trabajadores y no trabajadores.

En este contexto focalizado se desarrollan las Políticas Sociales Estatales de Asistencia Pública dirigidas a la niñez en riesgo.

Sobre la noción de Riesgo

Como categoría *niñez en riesgo* supone una historicidad que trasciende el ámbito de la política pública y atraviesa diversas esferas sociales, en donde se construyen discursos y prácticas a la vez que se moldean dispositivos (Foucault, 1995) acordes a objetivos socialmente planteados.

Riesgo es un sustantivo, pero “en riesgo” es una frase que funciona como adjetivo calificativo de ciertos sujetos que, dadas sus condiciones de vida ponen en peligro el orden social establecido en una sociedad espacial y temporalmente acotada. Reviste el carácter de construcción cultural, edificado sobre ideas determinadas de moral y justicia, se involucra en un sistema ético determinado que cataloga ciertos aspectos sociales como peligrosos al mismo tiempo que ignora otros. (Douglas, M 1996) Calificar a algunos sujetos miembros de una sociedad como *sujetos en riesgo* legitima la acción del Estado sobre sus vidas. Tal acción supone focalizar sobre ellos políticas diversas que permitan controlar el desarrollo de la vida de estos individuos y a su vez proteger al resto de la sociedad de las plausibles acciones que los primeros pudieran realizar. Finalmente, téngase en cuenta que riesgo y peligro movilizan a la población en torno a imaginarios que operan en el ámbito de la inseguridad subjetiva.³

Las políticas públicas argentinas dirigidas a los niños en riesgo podrían ser analizadas tomando como variables la forma en que son abordados los niños en riesgo. Es así que podríamos diferenciar niños objetos y niños sujetos. En el primer caso referiríamos a todas aquellas políticas que desde el

² Híbrido en tanto toma como modelos los casos europeos de orientación corporativa y socialdemócrata-. Para una mayor comprensión de Estado de Bienestar Híbrido dirigir la mirada al texto de Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998).

³ La noción de seguridad (ya sea alimentaria, tráfico, medioambiental, seguridad ciudadana, u otra) tiene tres *dimensiones*: la inseguridad objetiva, la subjetiva y la tolerable. La inseguridad objetiva es una cuestión estadística. Hace referencia al número de accidentes o incidentes. Esa es una cifra que siempre conocemos a posteriori. Esos datos preocupan a los técnicos más que al ciudadano quien, generalmente, los desconoce. La inseguridad subjetiva es el nivel de riesgo que percibe la población. Esa percepción casi nunca coincide con el nivel objetivo. La inseguridad subjetiva recibe generalmente menos atención mediática y política que las estadísticas. Sin embargo, es una dimensión fundamental para la prevención ya que esa percepción es lo que lleva a la población a tomar medidas de protección, a ser más tolerantes, o decidir su voto. La inseguridad tolerable es el nivel de riesgo que estamos dispuestos a asumir. La vida misma es riesgo y siempre se asume alguno. Sin embargo, bajo determinadas condiciones, el riesgo se torna inadmisibles y las personas actúan en consecuencia. Todos esos procesos están mediados por variables psicológicas y sociológicas. (Torrente, 2000: 7)

discurso jurídico remiten a una noción singular de niño y familia, y que pueden conjugarse en el Paradigma⁴ de la Situación Irregular.⁵ En el segundo caso estaríamos involucrando todas aquellas acciones que remiten a la consideración plural del niño y la familia, y que jurídicamente reúne todas aquellas normativas que se fundan en la Convención internacional de los Derechos del Niño, conformando el Paradigma de la Protección Integral.⁶

En nuestro país, actualmente, normativas y políticas proponen la consideración del niño como sujeto de derechos posibilitando así cambios de saberes y prácticas plausibles de integrarse en la esfera del Paradigma de Protección Integral. Pero en el quehacer cotidiano de las instituciones dedicadas a la atención de la niñez en riesgo podemos encontrar con frecuencia prácticas propias del Paradigma de Situación Irregular enmarcadas en los discursos de Protección Integral. Prácticas que creíamos de ayer en discursos de hoy.

Dirección de Programas Alternativos

La Dirección de Programas Alternativos (DPA) fue creada en 1996 y, según su estatuto, basándose en los principios de la Convención de los Derechos del Niño, tiene como objetivo principal “garantizar la protección de los derechos de los niños y adolescentes generando nuevas modalidades de atención que superen la internación como única forma de intervención.” Estas modalidades de atención suponen:

El reconocimiento del rol de las familias y comunidades de origen en la historia de los niños y adolescentes incluidos en los distintos programas.

El reconocimiento del rol protagónico que tiene el niño o adolescente como sujeto de derecho y principal constructor de su proyecto de vida.

Los diferentes programas de la Dirección apuntan por un lado a evitar la judicialización de situaciones de desprotección de los niños por condición de pobreza, y por otro el ingreso de niños y adolescentes con causa judicial (asistencial y/o tutelar) al circuito internativo. Se proponen como estrategias preventivas el trabajo con las familias en la comunidad, creando redes de contención ante situaciones conflictivas que podrían derivar en la expulsión de los niños de sus lugares de origen.

⁴ En este trabajo no se hará énfasis en el concepto de paradigma. Basta mencionar que aquí se llamará paradigma a:

una realización científica reconocida por todos, que durante su periodo de vigencia, proporciona modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica. Un paradigma se impone porque tiene más éxito que sus competidores en resolver problemas que los científicos sienten como agudos, pero no los resuelve todos. (Khun, citado en Echevarría, 1987: 127)

Asimismo para remitir a las nociones de paradigma de situación irregular y a paradigma de protección integral puede remitirse a Domenech (1998), Gomez Da costa (1996), García Méndez (1991), Larrandart (1996).

⁵ El paradigma de situación irregular remite al complejo tutelaje edificado en Argentina a partir de la ley Agote y que reúne las posteriores leyes nacionales y provinciales que concuerdan con esta ley. Inclusive el vigente decreto-ley 10067 en provincia de Buenos Aires.

⁶ En Argentina, desde el ámbito jurídico se considera vigente a partir de 1990, pero en la práctica podríamos decir que desde 1983 y con la apertura democrática existen políticas de revinculación familiar para niños institucionalizados que podrían integrarse en este segmento

La dirección cuenta con un Director –cargo político con gran variabilidad de acuerdo a gestión de turno,⁷ mientras que el personal de planta lo constituye: dos profesionales a cargo de cada Programa (trabajador social y psicólogo) un abogado y dos administrativos. La dependencia lleva adelante los programas mencionados en el siguiente esquema.

Esquema 1. Programas dependientes de la DPA

1-	Programa de atención integral a niños y adolescentes en situación de calle
2-	Programa Centro de día para atención de psicopatologías infanto-juveniles
3-	Programa de apoyo económico temporario: a. para evitar internaciones b. para promover egresos
4-	Programa Plan de medidas socioeducativas: a. programa de acompañamiento psico-socio-terapeutico (pass) b. libertad asistida
5-	Programa cuida niños
6-	Servicio de asistencia familiar (s.a.f.)
7-	Programa sostén

En este trabajo solo se observará el Programa de Atención Integral para niños y adolescentes en situación de calle. Se propone que para el caso de los Hogares Convivenciales no es solo la condición socioeconómica existente y la eventual presencia de niños en situación de calle en un partido provincial determinado lo que define la distribución de becas en el área provincial, sino la existencia de organizaciones fuertes capaces de presionar a la subsecretaria del menor a fin de recibir fondos que garantizan su sustentabilidad en el tiempo.

Para llegar a esta conjetura se trabajó con documentación brindada por la DPA, y se elaboraron estadísticas sobre las cuales se confeccionaron los gráficos presentados. La información obtenida se cotejó con datos provenientes de entrevistas realizadas a informantes clave seleccionados. Fue con este último tipo de datos que se construyeron las categorías “organizaciones fuertes” y “organizaciones no fuertes”.

Síntesis del Programa de atención integral a niños y adolescentes en situación de calle

El programa tiene por objetivo reducir los efectos de los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos los niños y adolescentes en situación de calle desde una perspectiva de atención integral, revalorizando el rol de la familia y sus grupos de pertenencia. No es necesario que exista una derivación judicial para que los niños sean admitidos en cada caso, basta con ser considerados “niños y adolescentes en situación de calle”. Teniendo en cuenta los datos compilados respecto al alcance de esta categoría podríamos decir que, “por parecidos de familia” (Wittgenstein, 1953) puede homologarse con la categoría “niños en riesgo” u “abandonados” o “en peligro moral y físico”.

Su implementación prevé tres estrategias de atención complementarias entre sí: callejeada, centro de día y hogares convivenciales.

⁷ En el período 2000-2002 se sucedieron cinco personas en el cargo.

Callejeada: Son acciones realizadas por operadores de calle, que toman contacto con el niño y/o adolescente en lugares de concentración urbana o en su barrio. Supone evaluación de situación de desprotección y ulterior revinculación socio-familiar. En este caso los agentes callejeros son personal de la Subsecretaría o del Municipio y perciben un sueldo mensual.

Centro de día: Tiene como objetivo la atención diaria de niños y/o adolescentes en situación de calle ofreciendo un ámbito de contención y aprendizaje. Se pretende la contención del niño y su revinculación socio-familiar. Los niños no pernoctan en estos centros. Se financia mediante becas otorgadas al establecimiento por niño atendido, siendo de 135 pesos mensuales a pagarse bimestralmente y en tanto y en cuanto cada Centro de día, envíe los formularios correspondientes respecto a asistencia de niños.

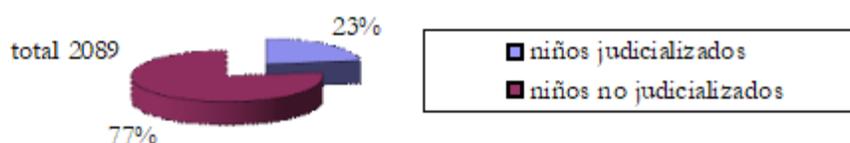
Hogar convivencial: Son establecimientos que brindan alojamiento, atención integral y trato personalizado a niños y adolescentes en situación de calle. Supone la permanencia de corto plazo con fines de reinserción social y familiar de los niños y/o adolescentes asistidos. Se financia mediante becas de 270 pesos mensuales por chico atendido y pagadas bimestralmente al establecimiento. Es condición que cada Hogar Convivencial conveniado envíe a cada delegación departamental los formularios de asistencia por niño mensualmente para ser remitidos a la dirección de alternativos.

Población Beneficiaria

Según la normativa resultan ser población beneficiaria del programa, niños y adolescentes en situación de calle con o sin causa judicial. Es el espíritu del programa evitar la judicialización de las situaciones de calle.

La situación judicial de los niños beneficiados con el programa puede verse a través del gráfico 1. En el año 2002 existiendo un total de 2089 niños asistidos bajo el programa de becas resultan del mismo que 476 se encuentran con causa judicial y 1613 no. La distribución de los niños con causa judicial, en función de Hogares y Centros de día. Se observa en el gráfico 2. Sobre un total de 1648 niños asistidos en Centros de día 1467 responden a niños sin causa judicial mientras que 181 si la tienen. En el caso de los Hogares Convivenciales siendo un total de 441 niños asistidos, resultan sin causa judicial 146 y con causa judicial 295. En este último caso la proporción es inversa tanto a los Centros de días como al Programa en general.

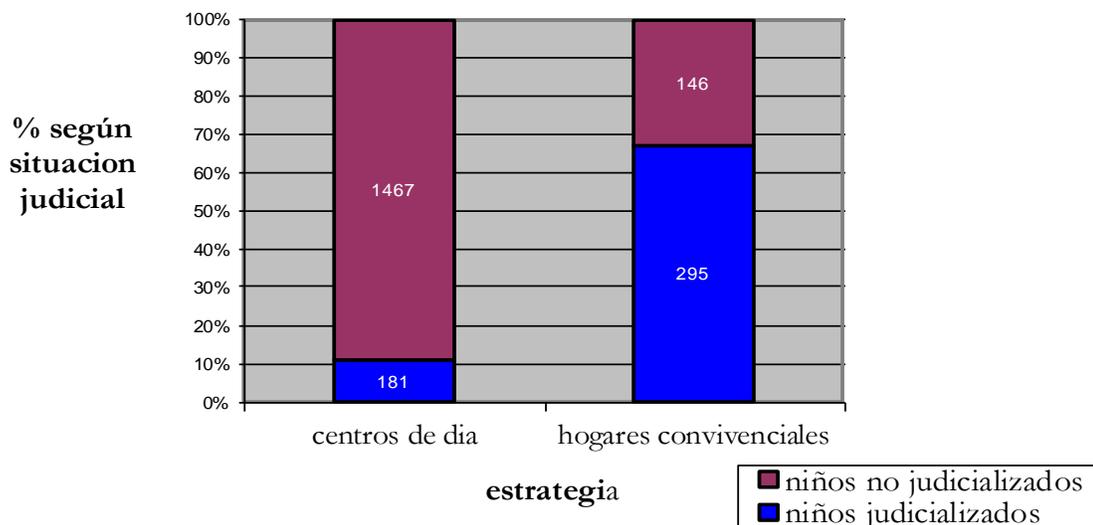
*Gráfico 1. Situación judicial del total de niños atendidos por el programa. Años 2002
(Hogares convivenciales y centros de día)*



La presencia de niños con causa judicial en este programa podría objetarse en tanto existe otro programa denominado *Programa de Hogares Convivenciales* que depende de la Dirección de hogares e Instituciones Oficiales de la Subsecretaría del Menor, y en el que se beca la permanencia de niños en instituciones de idénticas características.⁸

⁸ El objetivo de este programa es: brindar alimentación suficiente y adecuada, vestimenta, educación, recreación y atención de la salud, fomentando la integración a la comunidad aledaña al Hogar convivencial, reestablecer vínculos familiares y en el caso de inexistencia de familia se trabaja con el menor para favorecer su crecimiento y reaseguro personal a fin de que pueda egresar del sistema bajo su propia responsabilidad. Cada Hogar alberga de 18 a 20 menores tutelados de ambos sexos preferentemente provenientes del

Gráfico 2. Distribución de niños con y sin causa judicial por estrategia. Año 2002
Programa de Atención Integral de niños y adolescentes en situación de calle



En el caso del Programa que nos ocupa y situándolo en la Dirección de Programas Alternativos, no pareciera tener sentido que existan becas a la estrategia denominada Hogar Convivencial, porque los niños no judicializados que allí se encuentran están en situación de desprotección.

Considerando que los niños no están judicializados, no hay forma de tener un registro fidedigno de la cantidad de niños existentes en cada institución al momento de liquidar las becas. En tanto no hay causa judicial, el registro estará dado por los formularios de presentismo que deben presentar las instituciones a la dirección y por las supervisiones que anualmente o cuatrimestralmente pueda hacer dicha dirección. Situación que en palabras de los informantes resulta de peligrosa desprotección del niño protegido: “algo que pretende ser una flexibilización del modelo tradicional si no está bien, si no se cumplen los pasos en realidad terminas también desprotegiéndolo, ponelo que caiga en una organización que trafica pibes, que se yo...vos tenés de todo aquí adentro.” (Informante A. DPA noviembre 2003)

En los últimos dos años la DPA ha intentado derivar los convenios realizados con Hogares Convivenciales a la Dirección de Hogares e Instituciones Oficiales (DHIO). En algunos casos logró su cometido y en otros no. El hecho del traspaso de convenios supone mayor presupuesto para la DHIO y considerando que año a año el presupuesto es el mismo o incluso menor como en el año

departamento Judicial o Municipio donde se encuentre el recurso institucional, haciéndose lugar a excepciones en caso de que los Jueces consideren necesario su alejamiento del lugar de origen. Su permanencia es financiada bajo sistema de becas. Cada beca consiste en una subvención mensual de \$ 351 pagadas por adelantado bimestralmente. Son sistemas especiales los *Hogares Convivenciales Materno Infantiles* en donde es prioridad el trabajo con madres adolescentes y sus niños a fin de apoyarlas y acompañarlas en la formación de su rol materno en caso de querer ejercerlo.

Otro sistema especial lo constituye los *Hogares Convivenciales para niños y adolescentes con discapacidad mental* donde ingresan niños cuya discapacidad contiene algún elemento de violencia que no permite su ingreso en los otros Hogares Convivenciales. Este tipo de institución pone el acento en la potencialización de las capacidades residuales de los niños y jóvenes, para lograr su efectiva integración social, conteniendo un máximo entre 8 y 12. Albergados.

“Organizaciones fuertes”. Presencia y decisión en el devenir de las políticas públicas...
María Belén Noceti

2002, situaciones de traspaso de convenios delimitan un espacio de disputa presupuestaria entre ambas direcciones.

Por otra parte existen organizaciones (responsables de los Hogares Convivenciales) que presionan para que esto no suceda ya que, en ciertos casos, mantienen convenios con ambas direcciones financiándose así el doble de plazas.

En relación con esto y a través del análisis de entrevistas realizadas a informantes de la DPA podemos considerar que existen organizaciones conveniadas “fuertes” y organizaciones conveniadas “no fuertes”.

Son “fuertes” aquellas que poseen el mayor número de becas –superior a 10, hasta 60- en donde generalmente no pueden realizarse supervisiones por parte de la DPA y en las cuales la decisión de renovar o no el convenio no suele tomarla la DPA sino funcionarios políticos de turno en cada gestión de la Subsecretaría. Entre estas entidades “fuertes” existen tanto agrupaciones religiosas como ONGs de corte laico. Entre las religiosas católicas podríamos decir que las de mayor peso político se hallan radicadas en La Plata principalmente y le siguen con menor incidencia los partidos de Gral. Pueyrredón, Moreno, Quilmes, Lomas de Zamora y Lanús. Las religiosas no católicas, son evangélicas y resultan “fuertes” las ubicadas en Merlo.

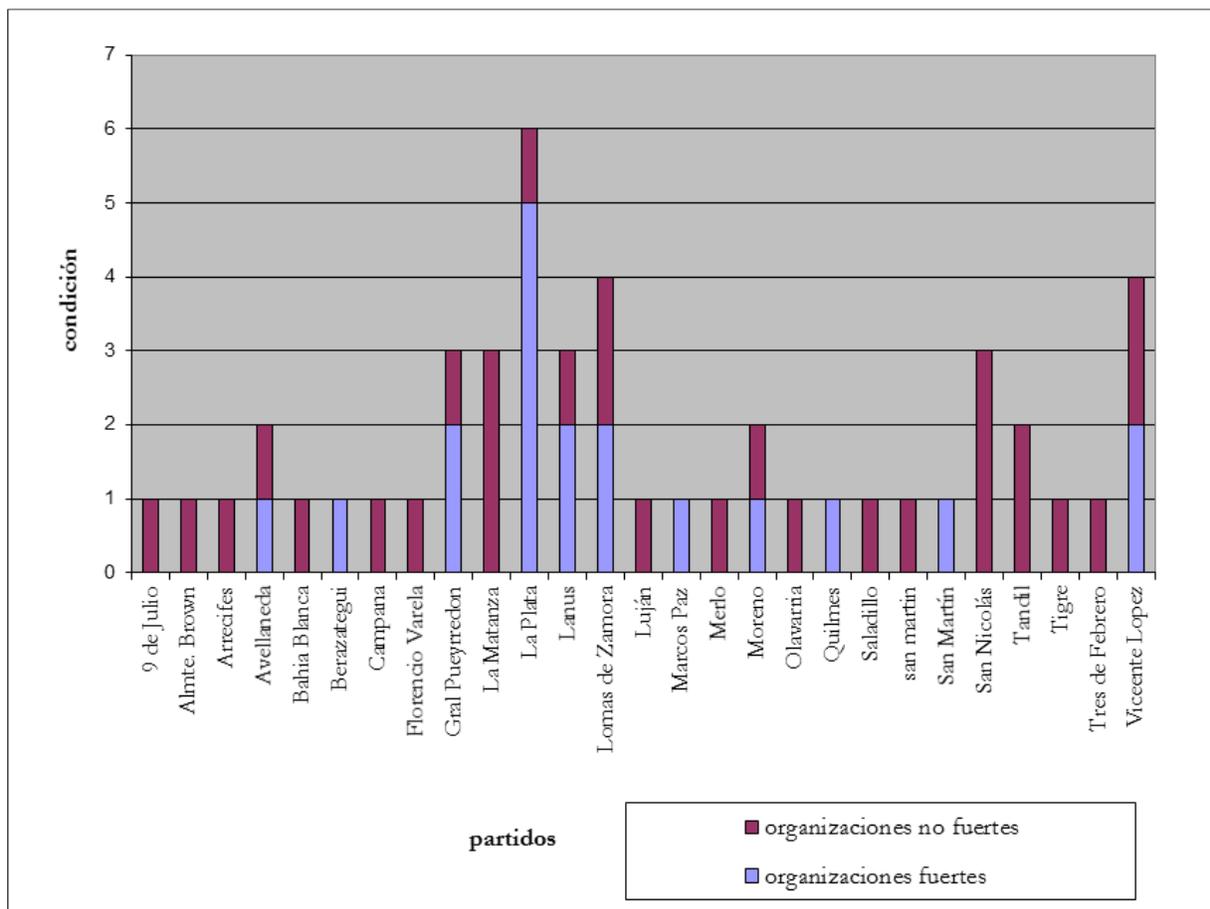
Con relación a entidades laicas que entran en esta categoría podemos hablar de algunas ubicadas en La Plata, Avellaneda y Lomas de Zamora.

En tanto las organizaciones “no fuertes”, son “aquellas con las que podés trabajar” a las que podés supervisar, incluso podés darles una mano desde nuestro equipo técnico-profesional”. (Informante B, DPA, mayo Año 2003)

Resultan en esta categoría la mayoría de las organizaciones laicas como aquellas radicadas en partidos del conurbano bonaerense como La Matanza y San Nicolás. Algunos distritos municipales como Olavaria, Tandil, Luján, 9 de julio. En el caso de organizaciones religiosas “no fuertes” resultan estar ubicadas en su mayoría en Bahía Blanca, Saladillo, Vicente López y Chacabuco, entre otras. Para comprender mejor esta situación observar el siguiente gráfico:

“Organizaciones fuertes”. Presencia y decisión en el devenir de las políticas públicas...
 María Belén Noceti

Gráfico 3. Organizaciones Fuertes y No fuertes por partido. Programa de Atención Integral para niños y adolescentes en situación de calle. Años 2001-2003



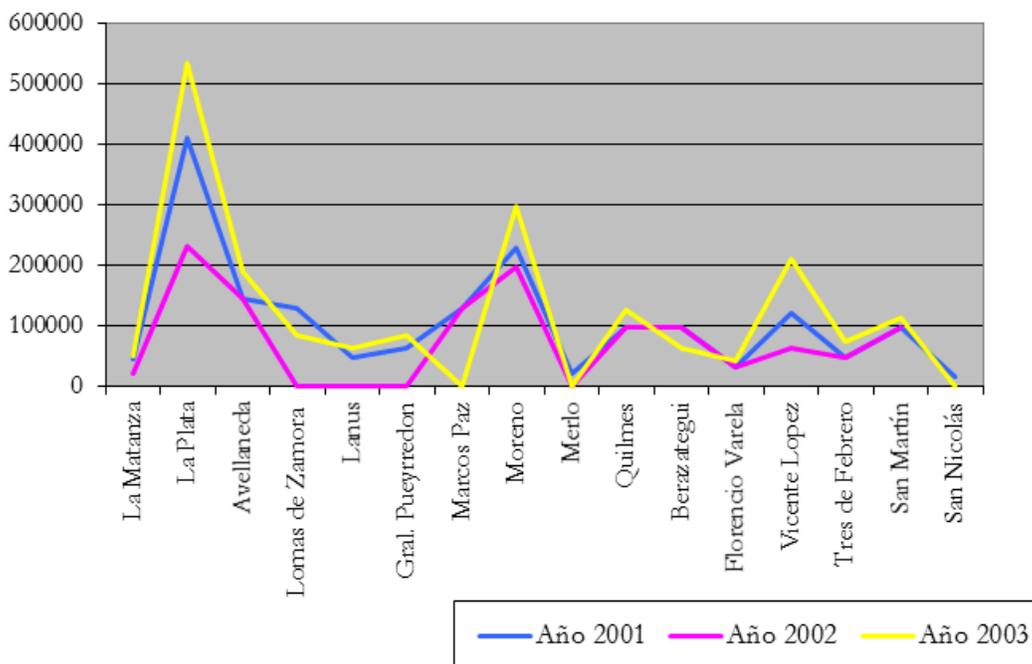
La distribución del presupuesto para el caso de los Hogares convivenciales (gráfico 4)⁹ durante estos tres años de análisis, nos muestra que los partidos que han recibido mayor monto resultan ser: La Plata con un promedio de \$393.228 mucho más lejos le siguen Moreno con \$173.124, Vicente López con \$132.840 y San Martín con \$86.508. Comparemos gráficos 3 y 4, y veremos que coincide la distribución de montos de becas con la predominancia de “organizaciones fuertes” en los partidos mencionados pero sobre todo en La Plata donde se encuentra el mayor monto de becas y el mayor número de organizaciones consideradas “fuertes” por la DPA.

En el caso de los Centros de día (gráfico 5) la situación es distinta. El mayor monto de becas lo retienen las Organizaciones “no fuertes” como en La Matanza con promedio de \$86.500, distritos municipales conveniados como Tandil \$79.654 y Olavarría \$591.000. Partidos que combinan organizaciones fuertes y no fuertes como Lomas de Zamora con \$ 80100 y le siguen con menos promedios Almte. Brown, Campana y Lanús. En este caso podemos decir que la categoría “organización fuerte” no coincide con Partidos que reciben mayores montos de beca.

Gráfico 4. Monto de becas Hogar Convivencial Anual por partido. Variación 2001-2003

⁹ En el caso de las series 2001 y 2002 suele haber coincidencia por eso los datos resultan superpuestos. Téngase en cuenta este hecho tanto para gráfico 4 y gráfico 5. Además para el año 2003 las becas aumentaron para HC a \$351 y para CD a \$175.

“Organizaciones fuertes”. Presencia y decisión en el devenir de las políticas públicas...
María Belén Noceti



Cabe ahora comparar si los partidos que han recibido mayores montos de dinero son aquellos en donde existe mayor número de niños en situación de calle. A este respecto y habiendo solo estimaciones de números, se ha escogido comparar la información anterior con datos respecto a población NBI por partidos y por distrito judicial. Los datos sistematizados actualizados a los que se tuvo acceso corresponden al año 2000 por ende solo es plausible conjeturar en torno a montos conveniados para el año 2001, ya que los convenios fueron firmados en diciembre del 2000 para estar vigentes el año subsiguiente. Así, para el 2001, ha debido tenerse en cuenta la situación social del año 2000.

Los departamentos judiciales de Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, Mercedes, San Martín, Zárate–Campana, San Isidro y La Matanza registran los niveles más altos de hogares con NBI de la Provincia así como elevados índices de desempleo y resultan ser junto a Mar del Plata y La Plata donde -para el año 2000- se concentró el 80,05 %, del total de las causas de menores iniciadas en la Provincia. Los niveles de criticidad en cuanto al porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, se presentan en estos departamentos en el siguiente esquema¹⁰:

¹⁰ Datos extraídos de Subsecretaría de Planificación de La Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (junio 2001). La selección de los Partidos se realizó tomando como base el porcentaje de población con NBI y no la cantidad de habitantes del Partido.

Esquema 2. NBI por departamento. Año 2000

Departamento Judicial	% de población con NBI del Departamento	Partidos más críticos según el % de población NBI
Mar del Plata	13,43	General Pueyrredón y General Alvarado
La Plata	14,60	Ensenada, Berisso, San Vicente y Presidente Perón
La Matanza	21,40	La Matanza
Lomas de Zamora	18,85	Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza y Lomas de Zamora
Mercedes	18,45	Moreno, Gral. Rodríguez y Marcos Paz
Morón	19,02	Merlo y Hurlingham
Quilmes	24,28	Florencio Varela, Berazategui y Quilmes
San Isidro	17,12	Pilar, Vicente Lopez, Tigre y San Fernando
San Martín	19,45	San Martín, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz

Si comparamos el esquema 2 con los gráficos 4 y 5 en la serie 2001, encontramos que solo hay coincidencia entre mayor porcentaje de población NBI y mayor monto de dinero dirigido para atención de niños en situación de calle en el caso de San Martín para Hogares Convivenciales. Para Lomas de Zamora podemos ver coincidencia en función de los Centros de día. Es llamativo que ni Quilmes ni La Matanza resultan ser distritos a los que se dirijan mayores montos teniéndose en cuenta los porcentajes de población NBI en cada caso.

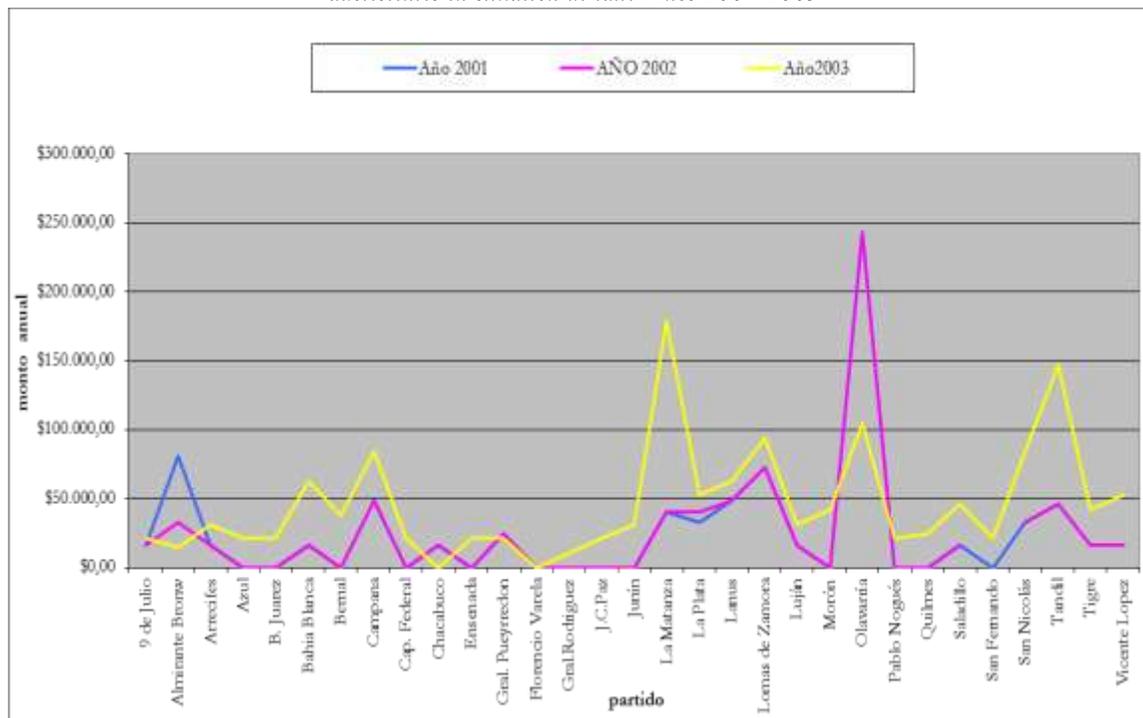
Luego de seis años de desarrollo del Programa, la DPA ha propuesto al subsecretario de Minoridad una reformulación del mismo. A través de la misma se consideraría población beneficiaria a las organizaciones que brindan atención Integral a los niños pero solo por uno o dos años, con convenios anuales o semestrales, no en función de plazas ocupadas por niño en situación de calle, sino en función de Proyecto sustentable. Se propone evaluar a fin de otorgar o no el Convenio la plausibilidad de la ONG de seguir trabajando luego sin la subvención del Estado, o en su defecto, la condición de que su proyecto institucional se presente en etapas sub-vencionables por el Estado. Cada etapa supone la subvención en la medida que se cumplan los objetivos planteados en cada una de ellas. En palabras de informantes:

Nosotros veníamos trabajando en poder desdoblar el modelo de subvención, es decir que podamos subsidiar proyectos, que el subsidio del proyecto sea anual o bianual, que en base a ese proyecto la institución diga yo voy a incorporar equipo, voy a hacer un trabajo en el barrio, y financiamos eso...y que para los pibes -que nosotros evaluamos y decimos este pibe tiene que ser subsidiado- tengamos la beca... para cortar esto de que el pibe es la clientela de la institución donde además la beca es para la atención integral, pero vos no sabes, por ahí si necesita construir resulta que parte de la beca para atención del pibe a lo mejor se está yendo en consolidar lo institucional y para cortar esto de quien le saca las becas a las monjas (por una ONGs del interior de la pcia) (...) que la institución tiene 1 año y 2 años y que sepa que le estas financiando tal etapa del proyecto y no que sea un contrato de por vida, como un alquiler de camas de por vida con la institución, donde querés correrla no podés, necesitas apoyar a otros y tu presupuesto está comprometido como hace 20 años a la misma institución que venís

“Organizaciones fuertes”. Presencia y decisión en el devenir de las políticas públicas... María Belén Noceti

subsidiándole lo mismo: que los pibes duerman de lunes a viernes ahí... que la sustentabilidad económica de sus proyectos, también lo puedan ver por otros lugares y generar una movilidad (...) que a la ONG le sirva para estar generando cosas nuevas y no cristalizarse en un modelo de atención que en 20 años viene siendo lo mismo, y sin llegar a 20 digamos 10 y medio. Entonces queríamos apuntar a eso, eso lo tenemos escrito está preparado se lo pasamos a los asesores para que nos dieran una opinión en el aspecto financiero como hacerlo. (Informante A, DPA, noviembre 2003)

Gráfico 5. Montos de becas Anual por partido. Centros de Día Programa de Atención Integral a niños y adolescentes en situación de calle Años 2001-2003



La plausibilidad de este proyecto habrá que evaluarla financieramente teniendo en cuenta que el presupuesto anual sería el mismo con que históricamente cuenta la DPA para este programa desde su inicio 2 millones de pesos, el problema -para los informantes de la DPA- resulta ser la distribución del mismo y es allí donde creen que resultará muy difícil les aprueben su propuesta: “es como que hay un...creo que hay un peso muy fuerte que puede darse un peso muy fuerte de la corporación de ONGs que tienen la mayor cantidad de becas en el modelo actual. Y que dinamizar el presupuesto de otra forma se van a oponer...no sé si la decisión política puede concretarse con esa presión” (Informante C, DPA, noviembre del 2003)

Consecuencias de este modelo de implementación

En la medida que el ente que financia no tiene la posibilidad de supervisar a todos los actores financiados de la misma manera, se corre el riesgo de focalizar en la población objetivo equivocada en función del diseño. En este caso la población objetivo no resultan ser los niños en situación de calle en el caso de los Hogares Convivenciales; sino las Organizaciones que tienen a su cargo esos Hogares. El problema no es que lo sean sino que el programa se había diseñado para otra población

objetivo, y el hecho del corrimiento lleva a que se produzcan fenómenos tales como la imposibilidad del trabajo para el egreso de los niños institucionalizados:

Una falencia que tenemos es que nunca podemos trabajar para el egreso del pibe, sobre todo con los que no tienen familia, porque no se la encontrás o porque la familia es inviable para el egreso...y los pibes llegan a la mayoría de edad y qué hacés, se van ¿y? algunos no tienen nada, no quisieron aprender un oficio, nada, porque no los podés obligar y entonces ¿qué? ahí está la falencia (...) no hay tiempo durante los años, los meses, vamos tapando las necesidades de los juzgados de tener pibes alojados, institucionalizados, porque no saben a donde mandarlos, y no te podés negar porque si no te hacen un sumario y te quitan las becas...y por tomar pibes, a los que ya tenés no los podés tratar como te lo propusiste...y eso cansa, te desgasta...querés y no podés...yo si tengo que hacer una crítica a mi laburo es esa no haber trabajado para el egreso, no haber encontrado la forma y si tengo que criticarle algo a la Ong es eso también, no haberse preocupado por el tema y ahora pagamos las consecuencias tenemos dos pibes que este año cumplen la mayoría de edad y no sabemos que va a ser de ellos. (Informante H, ONG fuerte, año 2003)

Así como se culpabiliza al sistema en otras ocasiones se culpabiliza directamente a los directivos de las Organizaciones:

A veces con tal de tener las becas se llena la institución de pibes y a veces no damos a basto al intentar cumplir con el objetivo de ser un Hogar Convivencial y no un Macroinstituto. Se supone que tenemos que atender a los chicos de forma personalizada y que te vas a calentar por buscar la forma de que se vayan lo antes posible, muchas veces no lo logramos...a veces no conviene que lo logremos... ¿me entendés?...” (Informante M, ONG, año 2002)

El trabajo para el egreso en el caso de los Hogares Convivenciales resulta ser una característica que supuestamente los diferencia de los Asilos, orfanatos y reformatorios de antaño. Supone un vínculo personalizado tanto con el niño como con su situación de desprotección. Un compromiso que asume la sociedad y refiere a su intención de revertir tal condición, buscando reestablecer la afiliación del niño en el seno de su familia y su comunidad.

El hecho de que existan estas instituciones supone una paradoja por un lado existen porque la sociedad tiene falencias y por otro trabaja para reestablecer la situación intentando restituir esas falencias. Una vez alcanzada una condición favorable al desarrollo del niño, una vez superada esas falencias no tiene sentido la existencia de este tipo de instituciones. Si la institución no trabaja para re-afiliar al niño a su entorno, sino que lo retiene, agudizando más su exclusión del seno originario de afiliación, no solo no cumple con el objetivo planteado sino que se configura en otro tipo de institución que por “parecidos de familia” puede relacionarse con las instituciones de encierro de antaño. Esta vez no resulta el objetivo el progreso de la Nación sino la estabilidad económica de la propia institución. Vemos así que entre discursos fundados en el Paradigma de Protección Integral se entremezclan prácticas cercanas al Paradigma de Situación Irregular.

Palabras Finales

Habiendo observado el programa en estos últimos 3 años, es evidente que el objetivo de la DPA de desarrollar acciones tendientes a la no judicialización ni institucionalización de niños en situación de calle en el caso de la estrategia Hogares Convivenciales, no se cumple. Contrariamente pareciera que el sistema de becas propicia el efecto contrario. Resultaría más óptimo, quizás, buscar otro sistema que no tuviera cautivo a los niños, y que posibilitara el trabajo de revinculación familiar y comunitaria. Un camino probable resulta ser la propuesta de reformulación presentada por la DPA.

Finalmente esperemos que los objetivos de los decisores de política tengan alguna confluencia con las necesidades de los niños considerados en riesgo social.

Bibliografía

Cortés, R., y Marshall, A. (1993). Política social y regulación de la fuerza de trabajo. *Cuadernos Médico Sociales*, (65-66), 3-12.

Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo en ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.

DPA. Programa de Atención Integral para Niños y Adolescentes en situación de calle. Años 1996 y versión año 2000.

DPA. Formularios de Convenios, año 2002 y 2003

DPA. Grillas de derivación de becas años: 2001, 2002, 2003.

Echevarría, A. G. (1987). *La construcción teórica en antropología* (Vol. 11). Anthropol Editorial.

Estatuto de la Subsecretaría de Minoridad de la Pcia. De Buenos Aires. Año 2002.

Foucault, M. (1995). *La microfísica del poder*. Buenos Aires: ediciones La piqueta.

Isuani, E. A. (1985). Universalización de la seguridad social en América Latina: Límites estructurales y cambios necesarios. *Desarrollo Económico*, 71-84.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la Política Social: Del Estado Populista al Neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP y Miño y Dávila.

Noceti, M. (1999). Dangerous childhood. an ethnographic research in younger penal institution. En *Proceedings of Commission on Folk Law and Legal pluralism, 14th International Congress of the International Union of Anthropological and Ethnological Sciences on the 21st Century*.

Noceti, M. (2001). El Niño, la Familia y el Estado, en la Argentina a lo largo del siglo XX y en la actualidad. El caso de la pcia. de Buenos Aires. *Niños, Menores e Infancias, Revista electrónica del Instituto de Derechos del Niño de la Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales. No. 1 UNLP*. <http://www.jursoc.unlp.edu.ar/infancia>

Noceti, M. (noviembre, 2000). Programa Chicos de la Calle. Aproximación Antropológica a su implementación. En *Congreso Internacional de Políticas Sociales*. Universidad del BIO BIO. Concepción Chile

Ríos, J. y Talak, A. (2000). La niñez en los espacios urbanos. En Devoto, Fernando y Madero, Marta (comps.). *Historia de la vida privada en la Argentina, Tomo 2: La Argentina plural*. Buenos Aires: Taurus.

Subsecretaría de Planificación de La Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (junio 2001). Fuero de Menores. Cuadro de situación provincial y departamental. Período 1990-2000. En *Jornadas de Reflexión y debate sobre la nueva Ley Provincial del niño y el joven 12.607*. Instituto de Derechos del Niño, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Torrente, D (2000). *La privatización de la seguridad ciudadana: Un marco para el análisis*. Universidad de Barcelona

Wittgenstein, L. 1953). *Philosophical Investigations*. New York.: The Macmillan Company