

IV JORNADAS DE SOCIOLOGIA DE LA UNLP

LA ARGENTINA DE LA CRISIS

Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones.

23, 24 y 25 de noviembre de 2005

LAS ONGS Y EL ESTADO

Un caso para analizar: la Fundación Pequeños

Hogares Tandil

Autora: Julieta Vicente

Licenciada en Sociología de la Facultad de Humanidades
y Ciencias de la Educación de la UNLP

Correo electrónico: julivicente@yahoo.com.ar

Mesa temática: ¿Tercero en discordia?

ONG's, Tercer Sector y sociedad civil

Coordinador: Fabián Ygounet

Introducción:

En los últimos años en Argentina se han producido cambios en lo que es la relación Estado y sociedad. Como se sabe, el accionar del Estado se materializa a través de los gobiernos que llevan adelante políticas concretas mientras que la sociedad civil puede hacerlo a través de las organizaciones. Los cambios acontecidos tienen que ver con el modelo de Estado y con la forma en que se organiza la sociedad ante el cambio en las políticas estatales y el vacío dejado por las políticas públicas.

En este contexto las ONGs han cobrado mucha importancia y se han ido convirtiendo en actores centrales en el marco de iniciativas de la sociedad civil para la resolución de los problemas sociales. Todo es parte de un proceso de transformación más amplio que tiene que ver con la globalización y a partir de esta, de nuevas iniciativas de gestión a nivel local. Algunos autores hablan de una emergencia de la sociedad civil a partir de los '80 adquiriendo la dimensión de un sector con particularidades propias. En este caso preferimos hablar de una serie de condicionamientos que hoy tornan más visible a este sector de la sociedad posicionándolo como diferente al Estado y al mercado; aunque no siempre sea muy clara esta separación.

Es así como desde el llamado Tercer Sector aparecen toda una serie de organizaciones para la resolución de diferentes problemas sociales. Como por ejemplo, las ONGs especializadas en la niñez en riesgo social. El tema de la niñez en Argentina es algo controvertido dadas las modificaciones de las leyes de minoridad y de las políticas públicas para su tratamiento, también dados los cambios de paradigma acontecidos a partir de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Desde la sociedad concurren diferentes iniciativas que se presentan como alternativas a la institucionalización de los menores; tal es el caso de los llamados Hogares Alternativos que buscan dar un apoyo integral a los niños y un acompañamiento en su situación. Muchas de estas organizaciones apelan a la filantropía empresarial, otras se desarrollan de manera independiente tratando de generar sus propios recursos y otras, buscan apoyos financieros estatales. Tal es el caso que nos ocupa.

El propósito de este trabajo es explorar la relación Estado-ONGs en Argentina, observando el tratamiento que realizan las ONGs de la problemática de los niños en

riesgo social e indagando sobre la posible existencia de una asociación exitosa entre lo público y lo privado para la resolución de fines sociales y en la posibilidad de complementariedad o cooperación entre ambos.

Partiendo de este estado de cosas se reconoce por un lado, la relevancia que ha ido adquiriendo esta relación y por otro, el valor que tiene indagar sobre cuestiones como la niñez, sus derechos y subjetividades, aportando al debate de esta problemática que aún no encuentra una fuerte sustentación jurídica en nuestro país.

La estructura del trabajo consta básicamente de dos partes, una de desarrollo teórico acerca de estas cuestiones y otra de desarrollo empírico. En lo que respecta al desarrollo teórico se intenta darle al trabajo un marco analítico para explorar sobre el tema, definiendo lo que se entiende por “Tercer Sector”, desarrollando el marco jurídico vigente en el tratamiento de la niñez en riesgo, resaltando las principales iniciativas de la sociedad civil para atender esta problemática, para luego pasar a una segunda parte de desarrollo empírico y mostrar el caso particular de la fundación Pequeños Hogares Tandil, ONG especializada en la temática de la minoridad en riesgo. Aquí, se hará hincapié en su funcionamiento y características generales y, por supuesto, su vinculación con el estado provincial.

1-Definiendo al Tercer Sector:

La **sociedad civil** es el espacio en el cual participan las asociaciones que proyectan su acción hacia la construcción de ciudadanía participativa y donde diferentes actores sociales conforman colectivos transitorios o permanentes, que pueden ser: movimientos sociales, coaliciones, foros, organizaciones, etc. Las organizaciones del llamado Sector Tercer forman parte de este espacio de participación. Decir: “sociedad civil” no es lo mismo que decir “Tercer Sector”, más bien se puede decir que una incluye al otro. Es importante realizar esta aclaración, ya que muchas veces, y aquí mismo, se utilizan ambos términos como sinónimos.

“...se ha producido en un sector de la opinión pública un proceso de acotación simbólica del significado de sociedad civil, limitándolo al campo de las organizaciones no gubernamentales y algunos grupos que luchan por la democracia [...] esa restricción del

concepto deja fuera otro tipo de agrupaciones (profesionales, religiosas, culturales, populares) que también constituyen la sociedad civil.”¹

En un nivel de definición amplio, se puede decir que el **Tercer Sector** es aquel que se manifiesta como un conjunto de iniciativas autónomas y “organizadas” para la gestión y promoción de valores y bienes sociales, como un tejido de formas de organización que se autodefinen negativamente en relación al Estado (como no gubernamentales) y en relación al mercado (en tanto no lucrativas), aunque no siempre sea fácil advertir esta separación. Allí, se nuclean asociaciones de distintos tipos: sociedades de fomento, fundaciones, colectividades, clubes, sociedades de beneficencia, etc. Este sector tiene elementos en común con el mercado y con el Estado, ya que lleva a cabo actividades sustentadas por iniciativas privadas y al mismo tiempo con fines de carácter cuasi públicos.

Una definición de Tercer Sector que es importante destacar es la de Anheier y Salamon². Ellos proponen la definición estructural- operacional, donde para que una organización sea considerada del Tercer Sector debería cumplir en algún grado con siete características principales:

- Formales: deben tener algún grado de institucionalización
- Privadas: no deben formar parte del aparato de gobierno ni deben estar dirigidas por mesas directivas dominadas por agentes gubernamentales. Esto no significa que no puedan recibir importantes aportes gubernamentales o que agentes gubernamentales no puedan sentarse en las mesas directivas.
- Sin distribución de beneficios: pueden acumular excedentes pero estos no pueden ser redistribuidos entre sus miembros o entre sus socios, sino que deben ser reinvertidos para los propósitos de la organización.
- Autogobernadas: deben poseer sus propios procedimientos internos de gobierno.

¹ Olvera Rivera, Alberto (2002) “**Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas**”. Revista Comercio Exterior 52 (5), México. Pág. 399. Roitter, M. (2004). “**El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil**” Pág. 11.

² Anheier, H. y Salamon, L. (1992) **In search of the nonprofit sector I: the question of definitions**. Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Maryland. Cit. en: Campetella, A; González Bombal, I y Roitter, M. (2000)

- No comerciales: no deben estar organizadas principalmente para objetivos comerciales.
- No partidarias: no deben estar primariamente comprometidas en promover candidatos políticos.
- Voluntarias: deben incluir algún grado significativo de participación voluntaria.

Por lo tanto, esta definición será posible aplicarla a una amplia variedad de instituciones en diferentes contextos nacionales. Esta misma será tomada en cuenta como marco analítico a la hora de analizar el caso observado en esta investigación.

2-La relación sociedad civil-Estado:

En el marco de las reformas estructurales de la década del '90, a partir del reposicionamiento del Estado, ha habido una redefinición de roles y se podría postular que existe una nueva emergencia de la sociedad civil; situaciones que tornan cada vez más visible a este sector. En esta nueva articulación de lo público y lo privado, el Estado se fue corriendo de su rol de agente social y los baches que quedaron los fue asumiendo la propia sociedad. Tal como lo señala Inés González Bombal:

“...al reposicionarse el Estado y acentuarse los mecanismos propios de una sociedad de mercado, existen crecientes márgenes de visibilidad para este “tercer sector”. Márgenes de visibilidad que, (...), no resultaron tan claros en el pasado, aunque bastara recorrer la evolución de cualquier actividad social significativa para apreciar el rol que siempre ha tenido tanto en la cultura como en la política de nuestro país.”³

En este contexto y en el marco de la globalización, fueron varias las razones que abonaron el terreno para la transformación del Estado. Influencias ideológicas (como las del Consenso de Washington) sumadas a las presiones locales e internacionales impulsaron la reforma. La urgencia de la crisis impulsaba a tomar decisiones trascendentales y a su vez, la pérdida de confianza y crisis de liderazgo del Estado, fueron impulsando su retiro de campos de actividad. Las transformaciones, entonces,

³ González Bombal, I. “¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina.” En Thompson, A (1995) “Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina.” Bs. As., Unicef/ Losada.

tuvieron que ver básicamente con tres aspectos: las políticas de ajuste fiscal, la apertura de la economía y las políticas de descentralización.

En lo que se plantea a nivel institucional aparece la necesidad de descentralizar las funciones estatales para lo que se reformó la Constitución Nacional y las leyes municipales creando toda una serie de mecanismos de control para la delegación de competencias. En este marco se produce lo que se llamó el “federalismo social” que consiste en la descentralización de la ejecución de los programas sociales nacionales y el traslado de la responsabilidad pública hacia una individual o corporativa. El Estado se desliga de determinadas funciones ligadas a su gestión, dejando en manos de terceros la implementación de ciertas políticas públicas.

Es así como en este contexto de reformas económicas, de retirada del Estado de sus funciones de bienestar social, de desmantelamiento de los sistemas de seguridad social y salud pública, de aumento del desempleo y de la marginalidad social, surgen nuevas estrategias para la aplicación de políticas sociales.

Existen numerosas instancias de convergencia entre ONGs y organismos del Estado en el diseño, implementación y evaluación de programas. Comienza a desarrollarse una relación de interdependencia entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, en las que estas últimas cumplen funciones de gestión e implementación y reciben, por su parte, asistencia técnica, capacitación, financiamiento.

Esta redefinición de roles quizás debería conllevar a construir modelos de gestión que apunten al fortalecimiento de la sociedad civil, a la creación de nuevos vínculos entre los distintos actores sociales, apuntando a un modelo de cooperación entre las partes que supere el dilema entre lo público y lo privado; aumentando la participación en donde cada uno cumpla un rol específico para lograr la integración.

3-Políticas públicas, leyes e iniciativas de la sociedad civil con relación a la infancia:

En nuestro país la ley del Patronato de Menores⁴ instaló, a principios del siglo XX, una noción muy particular sobre lo que es la infancia y los derechos de los niños.

⁴ Ley 10.903, también conocida como Ley Agote, que data del año 1919 (B.O. 27/08/1919).

“...tanto el niño victimario como aquél que fuera víctima de un delito, bajo determinados presupuestos normativos, comenzaron a perfilarse como objetos de tutela de un sistema de protección segregativa enfocado a la represión y negación sistemática de sus derechos.... Entre ellos, cabe destacar el ‘abandono material o moral o peligro moral’ que la ley del Patronato de Menores define en su artículo 21.”⁵

Ante el riesgo, la Política Social Estatal, fue la creación de un conjunto de instituciones bajo la esfera del Patronato de Menores que encerraba a ciertos niños en pos del “progreso de la Nación”. Todo un complejo de prácticas y saberes se despliegan para contener las posibles desviaciones.

Así se legitima lo que se ha denominado el “**Paradigma de Situación Irregular**”, en donde el niño es *objeto de derecho*, quedando a disponibilidad del Estado hasta cumplir la mayoría de edad. Así el Estado es el encargado de encauzar a estos menores para proveer de las condiciones de seguridad para el resto de la sociedad. ⁶

Actualmente, existen ciertas normativas y políticas públicas que proponen que se considere al niño como *sujeto de derechos*, impulsando cambios en los saberes y prácticas al respecto, en el marco del “**Paradigma de Protección Integral**”.

Hace ya unos años que Argentina suscribe a lo que se denomina la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), dándole a ésta, jerarquía constitucional a partir de la reforma a la ley fundamental en el año 1994 (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, sancionada por el Congreso de la Nación como ley 23.849 el 27 de septiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de 1990, esta convención representa un marco mínimo de reconocimiento y respeto por los derechos de los niños, niñas y adolescentes; por la que los estados partes deben tomar las determinadas medidas administrativas y legales para hacerlos cumplir. Entre las normas a cumplir, los estados partes deben velar porque el niño no sea separado de sus padres en contra de su voluntad. Se garantiza así al niño,

⁵ Fundación Sur Argentina. Derechos humanos, Políticas Públicas y Justicia para el Sur. “**Proyecto para la conformación de una red nacional de abogados promotores y defensores de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en la protección de la infancia y adolescencia víctimas de violencia familiar, y sobre todo institucional y social.**” Pág.1

⁶ El artículo 21 de esta ley, aún vigente, define los dos ejes centrales de la intervención del Estado en la vida del niño: el abandono material o el peligro moral. Siendo causales de intervención estatal: el trabajo infantil, la mendicidad, su frecuentación a lugares inmorales o cualquier actividad que ponga en peligro su integridad física y moral.

entre otras cosas, el derecho de expresar su opinión libremente, siendo tomadas en cuenta en función de su edad y madurez.

Aunque hoy en día existan instituciones que trabajan para el desarrollo integral de los niños, respetando sus derechos adquiridos, persisten aún prácticas correspondientes al anterior paradigma de acción estatal.

Tal como sostienen los autores Beloff y Mestres⁷ esta forma de concebir y tratar a la infancia y juventud, ha reproducido y ampliado la violencia y marginalidad que se pretendía evitar con la intervención “protectora” del Estado.

Luego de una aproximación al contenido y cumplimiento de las leyes vigentes sobre el sistema tutelar de menores, podemos arriesgarnos a afirmar al igual que otros autores que lejos de verse beneficiados o “protegidos” por esta normativa, los jóvenes terminan siendo tratados de un modo violento, coactivo e irrespetuoso de sus derechos. Estos mecanismos tutelares muchas veces, impulsan a los mismos a fugarse de los institutos entrando en un circuito perverso hasta cumplir la mayoría de edad en donde pasan a formar parte del circuito penal.

La incorporación de la CIDN a nuestro derecho interno implica un cambio de paradigma, en el sentido que los niños dejan de ser objetos de tutela y represión (Paradigma de la Situación Irregular) para convertirse en sujetos plenos de derechos (Paradigma de la Protección Integral de Derechos). Pero comenzó a notarse que en términos concretos de reconocimiento y goce de esos derechos, el impacto real de la Convención ha sido más bien relativo.⁸

Tal como bien señala Emilio García Méndez, a partir del momento que la Argentina ratifica la Convención de los Derechos del Niño se crea una situación que puede calificar de esquizofrenia jurídica. La vigencia simultánea de dos leyes regulando la misma materia resulta más que contradictoria, antagónica. De un lado, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, dando derechos a los niños y del otro lado, las viejas leyes, estas leyes que son la vanguardia de la vergüenza que se producen en América Latina entre 1919 y 1939.⁹

⁷ Beloff, M. y Mestres, L. (1999) “**Los recursos en el ámbito de la justicia de menores**”, en Maier, Julio B. J. (comp.), “Los recursos en el procedimiento penal”. Editores del Puerto, Buenos Aires, p. 168. Cit. en: Fund. Sur Argentina. (2004) Op.Cit. pág. 4

⁸ Fundación Sur Argentina. (2004) Op. Cit. Pág. 8

⁹

¹ Sociedad de la información: “**Cuando los niños y niñas son noticia**” viernes 17 sept. 2004. (En línea).

Actualmente, en el Congreso de la Nación existe una serie de proyectos impulsados por diferentes partidos políticos, que apuntan a reformar la controvertida Ley de Minoridad; casi todos con el objeto de evitar arbitrariedades por parte de los jueces de menores y evitar el encierro innecesario de los niños.

A nivel provincial la ley N° 13.298 denominada “De la Promoción y Protección y Protección Integral de los Derechos de los Niños” que adecua el ordenamiento jurídico provincial a las prescripciones de la Convención Sobre los Derechos de los Niños fue publicada en el Boletín Oficial el 27 de enero de 2005.¹⁰

Vemos que la legislación existente actualmente en Argentina se presenta de manera controvertida. La antigua Ley de Patronato de Menores ha sido varias veces reformada, pero lamentablemente persisten ciertas normas del PSI. Mientras tanto, existen infinidad de casos que quedan sin resolver en esta enjambre dependencias encargadas de resolver la situación de los chicos. Todo un complejo entramado jurídico político que actúa de manera ineficiente o “eficiente” para determinadas causas. Eficientes a la hora de controlar la anormalidad y contener las “desviaciones” sociales a través del encierro.: ¿A quién se intenta proteger? ¿Al niño o a la sociedad?

A partir de las diferentes problemáticas en torno a los niños y ante la irresolución de éstas por parte de los organismos estatales, aparecen desde la sociedad civil diferentes alternativas para tratarlas. Así surgen un gran número de **ONGs que desarrollan actividades a favor de la niñez** desde diversas áreas temáticas.

Algunas organizaciones funcionan como comedores en donde los niños que no tienen cubiertas sus necesidades básicas se acercan allí a diario por un plato de comida. Otras, funcionan como: consultorios pediátricos, centros de capacitación y educación, guarderías o jardines infantiles. Otras líneas de acción tienen que ver con: el trabajo preventivo con madres y familias; acciones deportivas, recreativas, culturales; cursos de formación laboral (talleres, microemprendimientos, granjas); trabajo de operadores de la calle; investigaciones y difusión de información sobre la niñez; defensa jurídica,

¹⁰ Postula la creación de nuevos órganos administrativos, otorgando activa participación a la comunidad y a las organizaciones no gubernamentales, desconcentra competencias, funciones y responsabilidades y a la par las coordina debidamente; estatuye un fuero judicial del niño, otorga competencia a los Tribunales de Familia y Tribunales de Menores para jóvenes en conflicto con ley penal, regula los procedimientos en tales sedes y en materia penal respeta mediante un procedimiento adecuado, derechos y garantías reconocidos constitucionalmente. La nueva ley de minoridad se encuentra provisoriamente suspendida por una resolución de la Suprema Corte de Justicia Provincial en virtud de una medida cautelar interpuesta por la Procuradora General.

protección y prevención a menores; proyectos de capacitación a la niñez trabajadora, difusión de los Derechos del Niño a través de talleres a chicos, docentes, padres y otros agentes de la comunidad; capacitación de educadores, proyectos de establecimiento de una red de familias acogedoras y de una red de solidarios sociales que brinden atención a la infancia.

Por último, y las que en el caso que nos ocupa adquieren especial relevancia son: **Los Hogares Alternativos**, los Centros de acogida Diurna o **Centros de Día**, **Casas del niño y del adolescente** y demás. Estos hogares son creados con el objeto de trabajar para mantener el contacto con la familia de origen del menor, sino que también, en los casos en los que los niños se encuentran viviendo de manera permanente dentro de ellos, trabajan para su egreso del lugar. La idea es proteger la integridad moral y física de los niños, procurando evitar la institucionalización y que el niño no se vea obligado a abandonar su vínculo familiar biológico, aunque no siempre sea así.

Muchas de estas instituciones funcionan de manera independiente aportando a la causa según sea la situación; otras lo hacen de manera conjunta con el Estado, recibiendo incentivos económicos de alguno de los programas vigentes. Tal es el caso de la Dirección de Programas Alternativos (DPA) que fue creada en 1996 y que depende de la Subsecretaría de Minoridad de la Provincia de Buenos Aires. Los diferentes programas de la DPA apuntan a evitar la judicialización de situaciones de desprotección de los niños por condición de pobreza, y por otro lado, a evitar el ingreso de niños y adolescentes con causa judicial (asistencial y/o tutelar) al circuito internativo.

Es así como a través de sus diferentes programas subvencionan a diferentes organizaciones para realizar esta tarea.

Si se reconoce que las falencias del Estado, su paternalismo y las modalidades de internación, pueden ser superadas por todas estas instituciones de la sociedad civil, nos encontramos ante una alternativa bastante alentadora. Pero no podemos dejar de reconocer que también estas mismas presentan algunas fallas en su desempeño.

Bajo este universo de iniciativas podemos encontrar legítimas intenciones para socorrer a los niños en riesgo; pero lamentablemente a veces también existen organizaciones que persiguen otros objetivos no tan auténticos: la búsqueda de lucro, renombre, publicidad. Otras que terminan cometiendo los mismos errores que las instituciones del Estado, barriendo con los derechos de los niños, sin brindarles la contención y el apoyo que necesitan. La idea es que se logre revertir las fallas de los mecanismos tutelares tradicionales; se supone que la posibilidad de trabajar con grupos

pequeños, la búsqueda del contacto con la familia del niño, el trabajo para el egreso, la formación integral, deben ser sus pilares fundamentales.

A su vez, trabajando para ampliar y fortalecer el vínculo de las ONGs con el Estado, lo que significa aprovechar las potencialidades diferenciales de cada uno.

4-El caso de la Fundación pequeños Hogares de Tandil

Antecedentes:

La Fundación Pequeños Hogares Tandil surge en el marco de la desintegración del macro Instituto Bernardo Houssay en el año 1989. Este fue un hecho que marcó un punto de inflexión en la problemática de los menores en la ciudad de Tandil, por lo que se toma como antecedente.

Al cerrarse este instituto, donde estaban alojados chicos en distintos tipos de situación de riesgo (penal y asistencial) y de diferentes edades, se abren programas que alojan en Hogares Convivenciales a grupos de chicos que oscilan entre los 10 y 20 en número. Se intenta formar organizaciones que alojen grupos homogéneos de chicos para responder a las problemáticas concretas de manera más efectiva y personalizada.

En ese contexto aparecen en la ciudad, un montón de ONGs, con objetivos similares. Se calcula que, actualmente, existen alrededor de 20.

En un contexto de aparición y boom de fondos y recursos públicos para las ONGs, se decidió estratégicamente, junto con la secretaria de Bienestar Social, arreglar con el Estado para crear una ONG fuerte para poder acelerar la descentralización del instituto. Y así nació la Fundación Pequeños Hogares Tandil.

Evolución histórica:

Una vez elaborado y aprobado el proyecto, en el año 1988 se crea el primer Pequeño Hogar. El municipio alquila la casa y se hace una selección de matrimonios en conjunto Fundación-Bienestar Social. Así, del Houssay salen los primeros 8 menores hacia el Pequeño Hogar y se firma un convenio con la provincia, con el entonces Consejo Provincial del Menor, por 8 décadas. Este es el momento en que la fundación logra la primera autonomía económica, en lo que es la gestión.

Hacia el año 1992 cuando ya quedaban pocos menores dentro del internado, se creó el primer Hogar Convivencial con 12 chicos. Y para ese mismo año se cierra

definitivamente el Instituto Houssay. En el año 1993 la fundación tenía tres Pequeños Hogares, dos Convivenciales y el Pre Egreso Juvenil.

Así desde la fundación, y en conjunto con el municipio, se termina el proceso de descentralización del Instituto Houssay. A partir de entonces, comienza una larga trayectoria volcada a la contención y acompañamiento de diferentes problemáticas infanto-juveniles en la ciudad.

Actualmente, funcionan cuatro programas para la asistencia del menor: el Programa Pequeño Hogar “Cachorritos”, el Programa Convivencial “Imagina”, el Programa Centro de Día “Puertas Abiertas” y el Programa Juvenil “Pre-egreso”. Cada uno de estos programas cuenta con un coordinador general, un equipo técnico y varios asistentes adultos a cargo del funcionamiento propio.

Características generales:

Para una mejor comprensión analítica de los términos utilizados para la denominación de cada programa a continuación se define:

- **Pequeño Hogar, Hogar Convivencial:** son establecimientos que brindan alojamiento, atención integral y trato personalizado a los niños y adolescentes en situación de riesgo. Supone la permanencia de corto plazo con los fines de reinserción social y familiar de los menores asistidos. Generalmente se financia mediante becas por chico asistido y pagadas bimestralmente al establecimiento. Es condición de cada Hogar Convivencial conveniado enviar a cada delegación departamental los formularios de asistencia por niño mensualmente para ser remitidos a la dirección de alternativos.
- **Centro de día:** tiene como objetivo la atención diaria de niños y/o adolescentes en situación de calle o riesgo social ofreciendo un ámbito de contención o aprendizaje. Se pretende la revinculación del niño y su revinculación socio-familiar. Los niños no pernotan en estos centros. También se financia por el sistema de becas y también deben enviarse los formularios pertinentes respecto de la asistencia de los niños.¹¹

¹¹ Noceti, M. B. (2004) Op. Cit. Pág. 365.

En cuanto a la organización en cuestión, ésta figura inscripta ante la Dirección Provincial de Personas Jurídicas como **fundación**; cumpliendo con lo que el artículo 33 del Código Civil argentino establece para las mismas. Es una **Organización de Apoyo**, ya que sus miembros son en general ellos profesionales que cuentan con saberes técnicos valiosos; no forman parte de la comunidad sobre la que actúan y no son ellos mismos los destinatarios de sus propias acciones.

Acerca del capital humano con el que cuenta, en total trabajan en la fundación 30 personas, todos realizando trabajos **rentados**. Lo que se intenta es contar con gente calificada; calificada en estudios específicos de minoridad, sea asistente social, psicólogos, psicopedagogos, psicólogos sociales, educadores, entre otros.¹²

Según el objetivo principal de su accionar, es una organización de **Asistencia**, tratando de brindar al menor desamparado, además de la satisfacción de sus necesidades básicas, la contención y el afecto en los casos en que su familia de origen ha fracasado en su misión.

El **objetivo general** de la fundación es: acompañar a los menores en su crecimiento humano integral. Acompañarlos a que vayan creciendo armónicamente en todos sus aspectos humanos, fortaleciendo vínculos afectivos, el desarrollo de la personalidad y su posterior integración a la sociedad, siempre apuntando a la calidad humana de las personas que trabajan en la fundación.

En cuanto a la subordinación a estructuras externas preexistentes, se puede decir que existe bajo o nulo grado de vinculación a: partidos políticos, grupos religiosos, corporaciones empresariales o corrientes ideológicas. Y en cuanto al mercado, el vínculo sería: **“asociativo de moderado grado”**, se recurre al sector de manera excepcional apelando a su solidaridad y voluntad filantrópica.

Según el modelo decisorio predominante: es **democrático y participativo**. Las decisiones más importantes se toman en las reuniones semanales convocadas por la Comisión Directiva de la fundación; en las mismas se vuelcan todas las inquietudes tratando de llegar a acuerdos que beneficien al conjunto de la organización.

El presidente de la fundación tiene la tarea de coordinar todo el funcionamiento de los programas. Es él quien elige con qué personas trabajar para el cuidado de los menores, por ejemplo. Pasan por un filtro para entrar y deben, según palabras de él

¹² Si se analiza este aspecto en relación a la definición tomada en cuenta para definir a una Organización Sin Fines de Lucro, nos encontramos con una discordancia; la definición planteada por el proyecto John Hopkins sostiene que una de las condiciones para la pertenencia al Tercer Sector es el que las organizaciones sean voluntarias. Y en este caso predomina el carácter profesional y rentado de las personas que integran dichas organizaciones.

contar con: carisma, conocimientos técnicos y tiempo. Si falta una de estas tres características el postulante no es la persona adecuada para trabajar en la fundación.

Normalmente la fundación acompaña en el crecimiento a chicos con causas asistenciales; es decir que fueron víctimas de alguna situación: abandono, maltrato, pobreza, abuso, etc. **No se trabaja, con chicos con causas penales.**

La capacitación que se realiza de manera mensual, es una iniciativa propia de ésta organización y es considerada fundamental para el correcto funcionamiento de ésta.

La organización percibe ingresos de la provincia, fundamentalmente, y ocasionalmente de alguna donación (tanto de la gente de la ciudad como de empresas privadas) o actividad que se realice para recaudar fondos.

Los subsidios de Provincia se otorgan de acuerdo al programa. Si es Hogar Convivencial, la organización recibe 351 pesos por cada niño; si es un Centro alternativo, como el caso del Centro de Día, recibe 210 pesos.¹³

Actualmente, aunque los integrantes de la Comisión Directiva de la fundación se encuentran conformes con los logros y resultados alcanzados, aunque reconocen que su labor termina siendo un grano de arena en el desierto, ya que no contribuye a solucionar o modificar radicalmente la problemática de los menores en Tandil.

Por eso mismo se encuentran trabajando en un proyecto más ambicioso con la idea del Centro Referencial, como espacio barrial donde los jóvenes encuentren una contención y solución de acuerdo a sus necesidades particulares sin sufrir el desarraigo que implica la institucionalización.

Relación con el Estado y con otras ONGs:

De lo observado se desprende que tanto la organización en cuestión como otras de la misma índole, no mantienen un contacto fluido con el estado municipal ni con el provincial. El único **vínculo** presente en este caso es el **económico financiero**; éste se presenta como el punto fuerte de contacto a partir de los subsidios que reciben las organizaciones por parte de la provincia.

Otro de los puntos de contacto que está muy relacionado con el anterior, es aquel tiene que ver con las **supervisiones** que se realizan de manera periódica para justificar la entrega del subsidio. La subsecretaría de Minoridad, que está situada en la calle

¹³ Subsidios de algún organismo externo es muy difícil conseguir, según la opinión del Presidente de la fundación.

Rodríguez número 291, de la ciudad es la encargada de esta supervisión y de actuar como nexo entre las ONGs y la provincia para la obtención de los subsidios. Hasta allí llegan los proyectos de las diferentes organizaciones que pretenden obtener financiamiento, una vez aprobados los mismos se realiza un convenio, que es firmado ahí mismo en la subsecretaría. A partir de esta instancia se espera que bajen las becas para cada uno de los chicos que están a cargo de la ONG. Supervisan el uso que se hace de los recursos, si son bien aprovechados, si los niños se encuentran contenidos y en buenas condiciones, si van al colegio, si gozan de buena salud, en fin, si se trabaja por la protección integral del niño.

Se realizan visitas periódicas a los Hogares Alternativos; la comunicación es fluida ya que por una cosa u otra siempre están en contacto. En caso de encontrar anomalías o irregularidades se levanta un acta y se notifica a la provincia, más precisamente a la Subsecretaría de Minoridad, y ellos mismos envían supervisores al lugar. La opinión conjunta de cada uno de los supervisores decide la continuidad o no del convenio. A veces son sólo apercebimientos que contribuyen a la mejora de la calidad de los servicios brindados por la organización.

Existen casos en los que la misma Subsecretaría de Minoridad funciona de enlace con el municipio, ya que el mismo también realiza convenios con la provincia para recibir becas. Y también sucede que muchas ONGs trabajan con empleados (coordinadores) municipales, o la municipalidad se encarga de pagar los servicios del hogar. Así se produce el cruce municipio-provincia-sociedad civil.

Otro de los cruces que se pudo observar, son los casos en los que una ONG funciona con recursos humanos propios y otros que son rentados por el municipio. Por ejemplo, están los casos de organizaciones que trabajan con empleados municipales, algunos antiguos trabajadores de algún macro instituto estatal y con trabajadores particulares, asignados por la Comisión Directiva de la organización.

Tal es el caso, como pudimos comprobar, del Programa Juvenil Pre-egreso de la fundación que nos compete. Aquí se da el cruce municipio-sociedad civil. Otros casos, reciben subsidios de la provincia y tienen muy poca o ninguna vinculación con el municipio.

En ninguno de los casos analizados se observó la presencia de organizaciones plenamente autónomas en el financiamiento. En este caso, sí se observó una total autonomía en lo que respecta a toma de decisiones, funcionamiento y gestión.

Una vez que la organización trabaja más o menos bien, comienza a obtener mayor grado de libertad en la toma de decisiones y menor supervisión por parte del estado. Todo depende de los frutos que vaya dando.

En este caso lo que se plantea es que el Estado no debe desligar funciones sino trabajar en colaboración con las ONGs, brindando los recursos, elaborando políticas de manera conjunta.

En lo que respecta a la relación de la fundación en cuestión con otras ONGs que trabajan sobre la problemática del menor, se comprobó que ésta es prácticamente nula. A lo sumo se encuentran de manera muy esporádica los directivos de las mismas en alguna reunión convocada por el ente supervisor. Tampoco existe relación con ONGs que trabajen en otras temáticas.

Fortalezas y debilidades:

Una vez realizada la observación de los diferentes programas de la fundación y de ésta en su conjunto, se puede realizar una evaluación de la misma encuadrando lo que podrían ser sus fortalezas y debilidades.

A la hora de evaluar la gestión dentro de una organización existen varias cuestiones a tener en cuenta. Una de ellas es el manejo que se hace de los recursos, sean estos materiales, humanos o financieros. Y a propósito de estos mismos, una de las cuestiones que se puede plantear como debilidad tiene que ver con la fuente de financiamiento de los programas. Siendo predominantemente estatal esta fuente, aparece como excesiva la dependencia con la provincia en cuanto a la provisión de recursos; peligrando la continuidad de los programas en caso de que no lleguen los fondos respectivos desde el Estado. Si bien se manejan con casi total autonomía en la toma de decisiones y en la gestión, esto sería a nivel político dentro de la organización, en lo que respecta a lo económico, no demuestra tener tal independencia.

Aparece como una falla el hecho de que no se encuentren otras fuentes de financiamiento a las cuales apelar en situaciones críticas; por lo menos, fuentes de igual o mayor peso que las que le puede proporcionar el Estado. Al ser así, la organización queda expuesta a los vaivenes políticos y económicos que son ajenos al funcionamiento de la misma como tal, obstaculizando su desarrollo y crecimiento a lo largo del tiempo.

Otra de las debilidades tiene que ver con el estancamiento de las autoridades del Consejo Administrativo en el poder. Quizás una renovación periódica de las autoridades podría resultar en una actualización de medios y fines. La importancia que esto tiene para el buen funcionamiento y la buena gestión de la fundación no es muy tomada en cuenta en general por los propios miembros y autoridades de la fundación. Si bien se presentan mecanismos decisorios de carácter democrático y participativo, (las decisiones se toman de manera consensuada) y las autoridades de la organización gozan del respeto de los miembros, el estancamiento de las autoridades en el poder puede derivar en el estancamiento de un estilo de gestión, en el *continuismo* (“esto se hace así porque siempre se hizo así”) o en la *resistencia al cambio* que generan enlentecimiento en la gestión.

Si pensamos en los puntos fuertes de la institución son varias las cuestiones para destacar. Son estas mismas cuestiones las que nos impulsan a tener una visión positiva de la organización en su conjunto, más allá de los puntos flojos que pueda presentar.

Como fortalezas entonces se pueden enumerar las siguientes:

- autonomía respecto del estado en base a la gestión y la toma de decisiones;
- buen manejo de los recursos materiales y financieros;
- aparente transparencia en la gestión de los fondos;
- inexistencia de subordinación política y/o ideológica con los gobiernos de turno;
- capacitación permanente de los recursos humanos de la organización;
- desarrollo integral y contención de los menores alojados;
- visión a largo plazo y expectativas de crecimiento;
- inexistencia de problemas tales como: falta de trabajo para el egreso, abusos y maltratos, desprotección y desinterés por la problemática específica.

Conclusiones:

Después del recorrido por la bibliografía y de lo observado en el caso de la Fundación Pequeños Hogares Tandil, hemos podido comprobar que la asociación de esfuerzos entre Estado y ONGs es posible y aún provechosa.

Desde nuestro punto de vista, creemos que efectivamente se produce una concurrencia entre el Estado provincial y la fundación estudiada para la resolución de un fin de carácter social. El Estado, en este caso la Provincia de Buenos Aires, aporta los medios para el logro de un fin social como el de los niños en riesgo y, por su parte, la sociedad civil es la encargada de canalizar y organizar los recursos para cumplir con su objetivo. Cada uno cumpliendo una tarea específica de carácter complementaria y positiva.

Siendo así, y siguiendo a Bustelo Graffigna, se podría postular la existencia de un “*abrazo vivificador*”, considerando que es dable la cooperación en un marco de separación y autonomía relativa de cada una las partes de este contrato.

Se podría insinuar que todo esto forma parte de una estrategia de arriba hacia abajo es decir, que son políticas impulsadas desde el propio Estado hacia la sociedad civil como forma de ampliar los procesos de participación a partir de la instauración democrática o que tiene que ver con un proceso de retirada del Estado de sus funciones sociales en el contexto de reforma estructural.

Sin embargo, en el caso analizado esta presunción sería errónea, ya que por lo observado podemos inferir que existieron una serie de factores que hicieron posible que no sólo la iniciativa fuera mixta, es decir producto de actores tanto estatales como particulares, sino también la realización de éstas.

La voluntad de cambio vino impulsada por los propios directivos del macro instituto municipal Houssay y extendida en el tiempo gracias a la iniciativa de actores tanto municipales como particulares. Fue una estrategia conjunta que perdura en el tiempo gracias al apoyo económico de la Provincia de Buenos Aires y a la buena gestión realizada por los directivos de la fundación.

Creemos que el componente inicial de cambio en la forma de gestionar el instituto se mantuvo en el caso de cada uno de los programas de la fundación. La idea era descentralizar el macro instituto para lograr mantener un trato más personalizado con los menores, avanzar hacia el camino de la “desinstitucionalización”, quitándole el sello de “niño institucionalizado” y proponiendo trabajar desde los Hogares Alternativos.

Actualmente, esta labor se desarrolla de manera muy positiva para los menores alojados en cada uno de los programas. Pudimos observar algunas deficiencias en la

gestión de los programas, pero consideramos que a la hora de evaluar su funcionamiento, tienen mayor peso los puntos a favor que los en contra.

Lo que se pudo observar es la dinámica actual de todos los cambios propuestos al momento de descentralizar el Houssay, y nos atrevemos a sostener que el objetivo se logró. Se avanzó hacia el cambio de paradigma en el tratamiento de la problemática, considerando a los niños como sujetos de derechos, más que como objetos que son puestos a disponibilidad de la justicia e internados en una institución. En este caso son institucionalizados a partir de una causa asistencial pero es comprobable el trabajo hacia el egreso de los niños para restituirlos a su familia de origen o hacia alguna familia adoptiva.

También quedó demostrado que la intención es avanzar hacia la cogestión entre lo público y lo privado para contener esta problemática. La voluntad que tienen los directivos de la fundación de extender su intercambio con el Estado. Ellos creen que la tarea para contener el problema de la minoridad involucra a ambas instancias.

Esto ha quedado manifiesto a través de las entrevistas que hemos realizado; el propósito de los directivos de la fundación es desarrollar algo más abarcativo e incluyente, algo que involucre a mayor cantidad de niños, trabajando, si es posible, desde sus lugares de origen como lo es el barrio, donde el Estado sería un agente central y el posibilitador de la estructura necesaria, aunque reconocen que esto es algo muy difícil de concretar. Esta es la idea del Centro de Referencia, que quedará como la asignatura pendiente, como algo para trabajar hacia el futuro y para proponer como estrategia conjunta de lo público y lo privado.

También queda pendiente, y esta es una cuestión que se puede impulsar desde hoy, la necesidad de lograr mayor eficiencia en el manejo de los programas y abaratar los costos de cada uno de estos, para que estos mismos se multipliquen en número y así poder cubrir mayor cantidad de vacantes.

No se sabe cuál será el futuro de la fundación ni hasta donde va a llegar esta iniciativa, pero esperamos que esta investigación haya servido aunque sea para saber un poco más sobre este fenómeno social y quizá poder avanzar en investigaciones futuras en el estudio de más casos vinculados al observado.

Bibliografía utilizada:

- Acuña, Carlos H.; Kessler Gabriel y Repetto Fabián “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica,

intencionalidad y en el proceso de hacer la política social” Proyecto *Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective*. CLASPO, Buenos Aires, mayo 2002. (En línea). Consulta: 5/10/04.

- Aronskind, Ricardo. C **“¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los noventa”** Libros del Rojas, Universidad Nacional de Buenos Aires, 2001.
- Bifarello, Mónica **“Asociaciones entre Estado y Tercer Sector: una innovación fundamental en la política social argentina.”** (En línea). Consulta: 8/8/04.
- Bobbio, Norberto **“Diccionario de política”** Edición siglo XXI, Madrid, 1983.
- Bombarolo, Félix. **“Articulación estado-sociedad civil. El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”**. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad de Quilmes, mayo 2002.
- Bresser Pereira, Luis C. **“La reforma del estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”** En Revista Desarrollo Económico, vol. 38, N° 50, Bs. As. enero-marzo, 1998.
- Bustelo Graffigna, Eduardo. **“El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales”**. Revista ENOIKOS. Año III. Número 9, diciembre 1997
- Campetella, Andrea; Gonzalez Bombal, Inés y Roitter, Mario **“Definiendo al sector sin fines de lucro en Argentina”**. En Roitter, M y G. Bombal, I. **Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina**. CEDES. Bs. As. 2000.
- Cavarozzi Marcelo y Medina, Juan A **“Del problema del estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión”** Revista Sociedad, N° 15, Bs. As. Argentina, diciembre 1999.
- CENOC. **“Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina”** Bs. As., CENOC, 1998.
- Cortés, Rosalía y Marshall, A. **“Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”**. En: Revista Desarrollo Económico, vol. 39, N° 154, Bs. As., julio-septiembre, 1999.

- Elbert, Laura; Vasile Virginia y Reyes, Fabiana **“Situación normativa de la personas menores de 18 años imputadas de la comisión de un delito”** Publicado por Unicef, en: “Proponer y dialogar- Temas jóvenes para la reflexión y el debate”, Unicef- agosto 2002.
- Filmus, Daniel; Arroyo, Daniel y Estébanez, María E. **“El perfil de las ONGs en Argentina”**. FLACSO- Bco. Mundial. 1997.
- Foucault, Michel. **“Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión”**. 1975. México, Siglo XXI. Editores, 1998.
- García Delgado, Daniel. **“Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación”**. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad de Quilmes, mayo 2002.
- Gonzalez Bombal, Inés. **“¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina.”** En Thompson, A. “Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina.” Bs. As., UNICEF/ Losada. 1995.
- Gonzalez Bombal, Inés. **“Tercer Sector: identidad y desafíos. (una apuesta de construcción de ciudadanía)”**. (En línea). Consulta: 9/08/04.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina. **“La pobreza de la política contra la pobreza”** Miño y Dávila editores, Ciepp, Bs. As, 1999.
- Mallimaci, Fortunato **“Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido. Redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales”** En “Pobreza urbana y políticas sociales” CEIL. Bs. As., 1995.
- Noceti, M. Belén **“Políticas Públicas en la Pcia. de Buenos Aires en torno a la niñez en riesgo. Becas y trabajo para el egreso. ¿Una conjunción o una contradicción?”** Trabajo presentado en el “Congreso de Sociología Jurídica” La Pampa, septiembre 2004.
- Orlowsky, Beatriz y Mayer Guillermo **“Estado y sociedad civil: una relación difícil”** (En línea) Consulta: 15/7/04.
- Repetto, Fabián **“¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana”** Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nro 16. Caracas, 2000.

- Repetto, Fabián **“Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”** Revista Desarrollo Económico, vol. 39, N° 156. Bs. As., enero- marzo 2000.
- Roitter, Mario y González Bombal, Inés (comp.). **Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina.** Bs.As., CEDES, 2000.
- Roitter, Mario. **“El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”.** En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Thompson, Andrés (comp.). **“Público y Privado. Las organizaciones s fines de lucro en Argentina”.** Bs.As., Unicef/ Losada, 1995.
- Thompson, Andrés **“¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro.** Bs. As., Documento CEDES 110, 1995.
- Torres, Osvaldo **“Análisis de las prácticas profesionales y conceptualizaciones psicopatológicas intervinientes en la evaluación psicodiagnóstica de menores tutelados por el estado provincial en un distrito judicial del conurbano”.** Proyecto de Investigación presentado en la Universidad de Lomas de Zamora. 2004. (En línea). Consulta: 03/02/05.

Fuentes periodísticas:

- Diario Clarín **“Chicos internados: trama de intereses y denuncias”** Domingo 21 de noviembre de 2004.
- Diario Página 12 **“Lejos de la familia por ser pobres”** Lunes 13 de octubre del 2003.
- Diario Página 12 **“Sin encierro para chicos pobres”** Miércoles 22 de septiembre de 2004.
- Página 12 **“Una polémica que no es menor”** Miércoles 21 de abril de 2005.
- Diario Página12 **“El Serpaj revisará las causas de menores detenidos en la provincia”** Miércoles 1º de diciembre de 2004.

- Diario El Día “**La justicia frena en la provincia el cambio del sistema minoridad**” Martes 8 de febrero de 2005.