

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN EL MARCO DE LA CONVERGENCIA DIGITAL Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS CONSEJOS LOCALES DE NIÑEZ Anabel Urdaniz*

*Licenciada en Comunicación Social con orientación Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata, investigadora y doctorando de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires por el Instituto de Investigación en Comunicación (IICOM). Periodista del Foro por los Derechos de la Niñez de la provincia de Buenos Aires y Coordinadora de la Comisión de Comunicación del Consejo Local de Niñez de La Plata. Anabel_urdaniz@hotmail.com

El plan de tesis doctoral que subyace esta ponencia analiza las estrategias comunicacionales de los procesos de producción de los Consejos en pos de generar visibilidad, organización y participación, lo que da cuenta de su identidad organizacional. Al tratarse de organismos relativamente “nuevos”, establecidos por ley pero que funcionan de forma consultiva y ad-honorem, es imprescindible que cobren relevancia las apropiaciones que hacen de las plataformas digitales, en tanto recurso horizontal, espontáneo y accesible aunque no así gratuito. La investigación indaga nuevas formas de incidir en las agendas de políticas públicas con híbridos mecanismos de organización entre la política tradicional y los procesos de participación políticos en línea.

En este breve artículo de análisis se realizará una descripción preliminar e indagatoria de los objetivos comunicativos y políticos de los Consejos Locales de Niñez de Gral. Pueyrredon y Morón para delinear las estrategias comunicacionales de cada uno de ellos en relación a los productos comunicacionales que pude observar en sus plataformas digitales a partir del análisis de contenido de las mismas y entrevistas a sus integrantes¹.

En el caso del Consejo Local de General Pueyrredon se analizaron 35 acciones llevadas a cabo por el organismo que se extrajeron de la fan page en la plataforma digital Facebook. Dentro de las acciones, sólo 4 no fueron realizadas por el Consejo, sino que la institución participó activamente y compartió la invitación. En estos casos, se resolvió analizarlos para poder dar cuenta de las relaciones con actores claves.

Respecto al Consejo Local de Morón se eligieron y analizaron 13 actividades realizadas todas por dicho Consejo, la información se recuperó de diversos sitios web de otras organizaciones que conforman el Consejo y de una página web que tiene la institución sin usar desde 2013.

En lo que respecta al análisis de contenido, a partir de las variables de la tesis se han creado un conjunto de inferencias que guiaron el análisis:

-Temáticas de las jornadas, eventos o comunicados.

-Año y mínimo contexto político y económico.

¹ Por una cuestión de extensión es imposible adjuntar en la ponencia los anexos del análisis de contenido y entrevistas, pero pueden encontrarse aquí:

<https://docs.google.com/document/d/1ScwuJgyXUaKABGOLIDqrd1DUFhRnLTzULVBeQAvBo/edit>

-Representaciones lingüísticas (atención en torno a los adjetivos referenciales y mapas cognitivos, en tanto forma de entender ciertas problemáticas)

-Modalidades del discurso (formas, atribuciones, intención)

-Público al que se orienta, quién organiza.

-Procesos institucionales que habilita o que lo preceden, la intención en esta inferencia es pensar el posicionamiento del Consejo en la producción de dicha jornada, en términos de recursos jurídicos, económico o socio-políticos.

Además, se realizaron dos entrevistas: una a M²., abogada, co-coordinadora del Consejo Local de General Pueyrredon y miembro desde sus inicios (2008) y otra a J., trabajadora social, miembro del Consejo Local de Morón desde 2013.

Comunicación estratégica

“La comunicación estratégica es una interactividad, una hipó-tesis de trabajo para asistir a los procesos de significación (...) es una visión compleja de los procesos comunicacionales, radicalmente opuesta a las posturas mecanicistas”.

Daniel Scheinsohn (2009)

Para entender el concepto de estrategia comunicacional se acudirá a algunos teóricos que trabajan desde la mirada comunicacional el concepto de diseño estratégico o planificación estratégica.

La comunicación entendida desde los actores sociales y descentrada de la mirada en torno a los medios o a sus productos es la que permite entender la complejidad del concepto de estrategias y de lo “estratégico”. La mirada comunicacional es, sobre todo, una mirada situada, reticular y compleja, que prima las voces de los actores sociales, las dinámicas territoriales y en este caso a la complejidad de las producción y concreción de políticas públicas y los proceso de incidencia de estos organismos participativos.

Desde el paradigma de lo fluido, la comunicadora Sandra Massoni (2002) será de gran aporte para poder entender lo procesual de la dimensión comunicativa. “Estamos siendo” dirá la autora, pero ¿cómo investigar en ese devenir? “La comunicación es el momento relacionante de la diversidad sociocultural (...) y aquí es donde se hace evidente la categoría de mediación como posibilidad de captar la tensión/pulsión emergente en una situación de comunicación y de las matrices socioculturales como espacio donde esas trayectorias se especifican en el marco de una conversación con modos y formas observables” (Massoni, 2002: 132).

Washington Uranga habla del diseño estratégico, como el conjunto de estrategias con un fin comunicativo “proceso que activa la producción y circulación de los sentidos sociales y alcanza centralidad porque aporta a la construcción social” (Uranga, 2012). Entendemos que la base discursiva de las acciones de los Consejos es la que sustenta este diseño estratégico, por eso el análisis de las jornadas y posteos.

² Se decidió preservar la identidad de los entrevistados.

Sin embargo, en un primer momento la complejidad del concepto fue obturada por una mirada mediocéntrica que pensaba en los productos comunicacionales como la estrategia, este trabajo metodológico ha sido útil para desarmar el concepto aunque también peligra de ser demasiado abstracto, porque el objeto es muy difícil de delimitar. De aquí surge la pregunta ¿Todo es estrategia comunicacional?

“Las estrategias son iniciativas prácticas, formas de encarar la acción, caminos para alcanzar ciertos objetivos de cambio, todos ellos complementarios entre sí, que permiten operativizar el diseño estratégico” (Uranga, 2012: 9) Esta mirada en torno a la estrategia precisa de objetivos claros, y un constante relevamiento del sentido social para poder interpretarlo, contextualizarlo y tomar las mejores decisiones para el diseño de la institución.

Para Juan Jaramillo López las estrategias se definen por la respuesta a tres preguntas “¿Es imprescindible para el cumplimiento de la misión y los objetivos de la Organización? ¿Articula acciones de diferentes áreas y por lo tanto es transversal? ¿se propone metas y objetivos en el tiempo?” (Jaramillo López, 2004) Con esta definición damos lugar a otros actores y/o áreas que disputan poder como a dimensiones económicas, culturales, sociales y políticas. El autor afirma que el aporte de la comunicación estratégica a las políticas públicas reside en la construcción de escenarios de posibilidad “encuentro, concertación y participación para la creación de consensos”. La política sustenta la estrategia y la estrategia sustenta la acción. La estrategia es entonces un hacer planificado, es la identificación de un problema, la conjetura de respuesta y la concreción de una acción, es decir convertir la información en sentido, sentido en acción.

De todas formas continúa siendo difícil encontrar cierta especificidad al concepto de estrategia, ya que son acciones pero no en sí mismas, sino que se trata de la manifestación de la inteligencia de los actores que subyacen esas acciones, del empleo de las posibilidades, capacidades, escenarios y recursos en relación al objetivo estratégico y de propuestas articuladoras e integradoras que reconozcan la complejidad de los contextos.

Desde esta tesis se cree que el concepto “estrategias comunicacionales” puede albergar en sí mismo otros conceptos teóricos que sirven a este camino investigativo: la identidad organizacional, los usos y apropiaciones de recursos digitales y las prácticas territoriales de participación, organización y visibilidad. Todas estas categorías conceptuales se encuentran atravesadas por la relación de poder de cada uno de los Consejos con los municipios y con organismos provinciales y nacionales de promoción derechos.

Componentes de las estrategias comunicacionales: empezando a tejer realidades

Con el objetivo de poder materializar de qué hablamos cuando decimos estrategia, se eligieron algunos componentes de la misma, que se tuvieron en cuenta a la hora de analizar las inferencias del análisis de contenido. Dentro de los principales componentes se encuentran *las líneas de acción*, la creación o elección de *recursos comunicacionales (productos o personas)*, que los últimos den respuesta a las líneas de acción y al *escenario* deseado o que se quiere construir (este punto se relaciona con los objetivos a corto y largo plazo), los *modos de participación de los actores* y el *análisis situacional* por parte de los protagonistas (cómo se dicen, cómo se reconocen).

El Consejo Local de General Pueyrredon organizó siete jornadas en relación a *políticas públicas y al poder legislativo*, entre ellas se destacan los debates de candidatos, la

presentación de la *Ley de Emergencia provincial en Niñez y la Jornada de rendición de cuentas* del Municipio. Llevaron a cabo cinco *festivales en el espacio público* con mucha presencia de niños, niñas y adolescentes, cinco actividades en relación a la *estigmatización de los jóvenes*, específicamente una por el NO a la baja en la edad de imputabilidad, *tres encuentros de Consejos Locales de Niñez de la provincia*, cinco acciones de *denuncia*, cuatro asambleas extraordinarias y *cinco publicaciones informativas* respecto a la Ley 13.298 y algunas de las leyes con las que se relaciona (por ejemplo la Ley contra la violencia familiar N°12.569).

En el marco de esta división de las líneas de acción, pasaremos a describir otros componentes de la estrategia: los recursos comunicacionales empleados, el escenario deseado, el análisis situacional y los modos de participación de los actores.

Vocación de incidencia: acciones respecto a políticas públicas y normativas

Tanto el Consejo Local de General Pueyrredon como el Consejo Local de Morón, más aún el segundo, tenían una relación fluida con el municipio entre 2008 y 2015, se intentará caracterizar esa relación y poder marcar una diferencia con las gestiones de Cambiemos actuales que no sea sólo de oposición polarizada sino que planteen bisagras o umbrales de análisis.

Se entiende como incidencia a las habilidades y competencias desarrolladas sostenidamente en el tiempo que tienen como objetivo la transformación social de la realidad en base a la construcción de sentidos sociales de derecho. En este punto se retoma la distinción analítica-metodológica que emplea la Lic. Natalia Zapata (2012), que con el fin de operativizar el concepto construye distintos niveles de incidencia. Los cuatro niveles consisten en: *visibilizar un tema/problema* o derecho de interés, *sensibilizar a otros actores claves* sobre ese tema, *instalar el tema en la agenda pública* y *participar en las definiciones de políticas públicas*. A su vez a estos cuatro niveles los conjuga con tres dimensiones analíticas: actores (posicionamientos, relaciones), información (lecturas contextuales, producciones propias) y recursos (materiales y tecnología).

En principio se considera que los debates de candidatos y las jornadas de rendición de cuentas están en relación con la pretensión de sensibilizar a actores claves y a su vez generar relaciones con los próximos ejecutivos o líderes de las fuerzas del Consejo Deliberante. Estos debates así como la rendición de cuenta se realizaron desde el comienzo en el Consejo Deliberante lo que le da a la jornada cierta legitimidad.

“Otra cosa que empezamos a hacer desde 2013 es la Jornada con candidatos o debate de candidatos, donde los invitamos un día a que nos cuenten cuál es su plan sobre las políticas de niñez, invitamos a todos los medios y como el tema es tan sensible, vienen. Algunos tiran cualquier fruta, pero al menos lo sentás a que se pongan a leer y que piensen”. Mariela, Consejo Local de General Pueyrredon.

De ninguna de las más de cuatro jornadas que organizaron de debates de candidatos y de rendición de cuentas se pudieron encontrar documentos posteriores, lo que permite observar que no hay una sistematización de esas actividades. Este tipo de jornadas posiciona al Consejo Local de Niñez, que en este campo de poder (gestión de la política pública) es periférico, como un actor legítimo para discutir sobre esa temática. Cabe destacar, que cuando la relación con el gobierno de Carlos Arroyo (Cambiemos) comenzó a empeorar a mediados de 2016, el Consejo Local encontró una Ordenanza

municipal N°1409/8 que estipulaba la concreción de una Jornada Anual colectiva de evaluación de las políticas públicas de niñez.

Hay una interesante búsqueda por parte del CL por encontrar herramientas legales para lograr "legitimidad". Cabe decir que estos organismos fueron creados por una Ley Provincial de Niñez y reglamentados por un decreto provincial (N°300) por lo que al momento de analizar su creación e identidad organizacional, es necesario volver a este punto que hace que se diriman constantemente entre la *legalidad de su creación* y la *no legitimidad de su función*.

En este punto es necesario realizar un análisis contextual de las relaciones políticas. Según M., la referente entrevistada del Consejo Local de Gral. Pueyrredon, con el gobierno de Gustavo Pulti (2007-2015-Frente para la Victoria) nunca dejaron de dialogar, aunque destaca "nosotros hacíamos las propuestas fuertes y molestábamos tanto que a veces nos terminaban diciendo que sí. Presentábamos proyectos y los mandábamos para que nos digan la devolución. Discutíamos y eso es desgastante". Durante todos esos años, sólo se pudo llevar a cabo un proyecto solicitado por el Consejo Local, "que nunca se terminó de inaugurar, porque siempre le faltaba algo".

"Trabajamos mucho con un proyecto de calle, que lo fuimos construyendo con el Municipio, nos juntamos con el programa "Qué Bondi" e intentamos ver lo que servía de ese programa y en función de tanto insistir, creo que tuvimos 14 reuniones con el Intendente para exigirle al municipio que incorporara un programa para pibes en situación de calle con gente capacitada. Siempre hubo representantes del gobierno en el Consejo, siempre de Desarrollo Social y Niñez, a veces venía la gente de salud y educación".

Consideramos que la participación del Municipio en el Consejo Local era nominal y la hipótesis de este *trabajo es que el organismo hizo las veces de promotor de derechos*, mientras que el ejecutivo se encargaba de las instancias de protección. Los intentos de incidir en los procesos de restitución de derechos fueron arduos y rápidamente desmantelados al llegar la nueva gestión (Cambiamos). Ante dicha situación, M. apunta nuevamente a la cuestión legal:

"Logramos que funcione -el parador- pero no logramos que lo aprueben por ordenanza y que lo incorporen al organigrama municipal, entonces vino este tipo- actual Intendente- y lo voló como con un plumero".

M. deja implícita una opinión quejosa pero por momentos romántica o romantizada de la gestión anterior.

Acciones de denuncia

Las publicaciones de denuncia comienzan a principios de 2016 ante el recorte de una hora del Programa Educativo(PEBA). El CL escribe un pronunciamiento en donde deja constancia del valor social de ese programa y lo relaciona con representaciones lingüísticas en torno a la "inclusión", "la educación popular", la "educación como inversión y no como gasto". Se posiciona como actor legítimo para exigir el funcionamiento y como testigo argumentativo.

El correlato de esta situación es el desconocimiento por parte del Ejecutivo de la existencia del Consejo Local. M. destaca la "informalidad" de los pedidos de reunión con el Intendente anterior y se enoja al pensar cómo es posible que esta nueva gestión desconozca al organismo.

“Cuando fue todo el recorte de estos programas culturales, nos dimos cuenta que había proyectos que quedaron en el aire, por lo que hay un Concejal que presentó un proyecto de Ordenanza para formalizar la creación del programa “Almacenes culturales” que hace más de 10 años que existe. Los planes de acción no se presentan al ejecutivo, muy mal. Todo lo hacemos en la Asamblea, lo hablamos y lo escribimos en el libro de actas, pero no lo formalizamos, el de este año sí”.

Vale la pena aclarar que los planes de acción de los Consejos Locales de Niñez, son los proyectos anuales establecidos por reglamento y que deben presentarse según el decreto N°300 al ejecutivo municipal.

La cuestión de las horas de los programas devino en un recurso de amparo presentado por el CL, que llevó a realizar tres conferencias de prensa, en este punto si bien se considera que se logró visibilizar la temática e instalarse como actor legítimo en los medios de comunicación, en contraposición perdió su fuerza propositiva. Se puede inferir que se vio urgido por los tiempos judiciales de audiencias y apelaciones.

Campaña contra la estigmatización de jóvenes

El Consejo Local de Gral. Pueyrredon tiene un gran recorrido en dicha temática, durante 2014 diseñaron junto a un grupo de estudiantes de diseño la campaña “¿Qué ves cuando me ves? Detrás de cada pibe hay una historia.” La misma fue declarada de interés provincial (vocación de legalidad) y constó de pintadas callejeras con los jóvenes como protagonistas y la producción de un video de presentación de la Campaña.

“Tratamos mucho la cuestión de la violencia institucional contra los pibes, hemos hecho muchas declaraciones, hemos citado al jefe de la Departamental. Participamos siempre de mesas. Hicimos la campaña ¿qué ves cuando me ves?. Hicimos cuatro videos con pibes para poner a la vista que tienen proyectos y sueños. Y también tenemos un video de presentación de la campaña que lo usamos siempre que vamos a otro lado y que hay que seguir usando porque el tema de la estigmatización a los pibes siempre está”.

El video, tal como la pregunta de la campaña, busca interpelar y muestra a distintos niños en condiciones de vulnerabilidad extrema: uno viviendo en la calle, otro consumiendo paco y otro en la cárcel, en ese orden. Al principio el video se corta y hace interferencias repitiendo en reiteradas oportunidades ¿me ves?, ¿Qué ves?, ¿seguro que me ves? ¿que ves cuando me ves? Luego muestra imágenes de los festivales realizados por el Consejo en donde se ve a los chicos actuando, bailando, hablando, haciendo pintadas callejeras, etc. Aparecen títulos en torno a la necesidad de darles la palabra, escucharlos y ocupar el espacio. Sin embargo, como sucede en muchas de estas producciones no aparecen las voces de los jóvenes, sino representadas por los adultos. Se observa una simbología importante en torno a la gorra, en un momento del video se observa una frase que dice “detrás de cada gorra hay una historia”.

Una de las intenciones del Consejo era provincializar la Campaña, por dicho motivo realizó un Encuentro con otros Consejos Locales (2015) donde también presentó los materiales para que se repliquen en cada territorio.

Encuentro de Consejos Locales de Niñez

El primer Encuentro de Consejos Locales de Niñez de la provincia de Buenos Aires lo realizó Lanús, pero después de ese fue General Pueyrredon quien motorizó los Encuentros de 2013, 2015 y 2017. Todos cada dos años y en años electorales. En estos

Encuentros comienzan a aparecer algunos actores institucionales claves para el fortalecimiento de los organismos y monitoreo de la Ley. Se destaca el rol del Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia, coordinado por Norberto Liwsky, que en su plan de acción institucional mencionaba el “fortalecimiento de los Consejos”. En 2013 el Observatorio junto con la Defensoría de la provincia de Buenos Aires, a cargo de Carlos Bonicatto firmaron un Convenio de cooperación para el acompañamiento y las creación de los Consejos Locales de la provincia. Hasta la actualidad se evidencia la participación de la Defensoría de la provincia en distintas Jornadas. Se trata de un actor clave para poder tener comunicación con el Organismo de Niñez de la provincia de Buenos Aires. El papel de estos actores es de “capacitadores”, siempre empiezan las jornadas, llevan panelistas y en algunas oportunidades suelen llevar material con datos.

En este punto, es necesario resaltar la *vocación capacitadora* que tiene el Consejo Local, lo que podría explicarse no sólo por la vacancia que deja el Municipio respecto a políticas de promoción de derechos, sino por la presencia de estudiantes universitarios o profesionales en la conformación de los mismos. De hecho se puede encontrar cierta “*burocratización*” en el accionar del organismo que podría ser generadora de resistencias por parte de las organizaciones populares. En esta línea, explica lo siguiente M., que es abogada:

“Luego seguimos pensando, paren acá tenemos una herramienta que dice la Ley, que son los Consejos Locales, discutíamos, muchos se resistían, porque decían que si nos institucionalizábamos no íbamos a poder tener la misma libertad que siendo Foro. Se llegó a la conclusión de sostener las dos cosas, aunque muchos sabíamos que no íbamos a poder sostener las dos instituciones”.

El Encuentro de 2015 y varias de las actividades de la Campaña ¿Qué ves cuándo me ves? son llevadas a cabo por el Consejo Local junto con la cooperación del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación. En cada uno de los Encuentros fueron variando la relación entre los diferentes ejecutivos: nación, provincia y municipio. En lo que respecta a la provincia, el Consejo Local de General Pueyrredon surge, entre otras cosas, de la conformación de un Foro que se crea cuando el ex gobernador Daniel Scioli presenta como política bajar la edad de punibilidad. La relación con la provincia nunca fue de alianza, pero sí con la nación, mediante organismos de justicia, los equipos territoriales de la Secretaría de Niñez y los programas de Desarrollo Social. Con el Municipio fue una relación de alianza aunque por momentos conflictiva y “desgastante” según la entrevistada.

Festival “Los pibes presente y futuro de la patria”

Podríamos decir que es la marca del Consejo Local, responde al primer nivel de incidencia: lograr visibilidad respecto a un tema. La centralidad del Festival siempre fueron los jóvenes. Se ocupa el espacio público: plazas y teatros y se hace radio abierta, se ponen stands y sobre todo se les da el micrófono a los jóvenes. La fecha en la que se realiza es el aniversario de la convención. Respecto al nombre se re-significa la idea de pibe, que suele tener un sentido popular y peyorativo, pensándolo no sólo como el futuro sino también como el presente. Se refuerza además el sentido nacionalista al emplear la palabra patria.

Algo para destacar es que en el evento de Facebook de 2016 al Festival, aparece construido un adversario político. Caracterizan al gobierno de Carlos Arroyo como “nefasto” y afirman que “mientras la gestión da portazos, el Consejo Local abre puertas”.

Publicaciones informativas

Ya se ha dicho que una de las hipótesis de este trabajo considera al Consejo Local como el actor que ocupa el vacío del trabajo de promoción de derechos del municipio. En este sentido se observan algunas publicaciones informativas que aparecen en el muro de Facebook después de la presentación del recurso de amparo. Queda en evidencia la presentación del Consejo Local como actor legítimo, habilitado para “defender” (término que se repite en varios volantes y eventos) el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Consideramos que en base a una problemática singular, el Consejo Local pudo ampliar la mirada y buscar salir de esa disputa interna con el Municipio, de ahí la presentación de una Ley de Emergencia provincial de Niñez.

El 4 de julio de 2016 aparece la primer publicación titulada “Enfoque de derechos”, en estas publicaciones el Consejo Local se presenta como parte de la normativa, como vocero institucional de la Ley. Los Consejos locales han tenido vocación de capacitación y visibilización de las normativas, incluso más adelante podremos problematizar si no se trata de objetivos cortoplacistas que impiden la incidencia en el cuarto nivel: la planificación de políticas públicas.

Consejo Local de Morón

El Consejo Local de Morón se creó en 2008 aunque sin ordenanza, sino que quedó conformado en el marco del Convenio de Cooperación en adhesión de la Ley Provincial de Niñez que firmó el Municipio con la Provincia. Si bien, en este caso no tuvimos la oportunidad de observar la cronología de las publicaciones, dato que permite el muro de facebook, pudimos acceder a un documento del Consejo donde se encuentran todas las actividades realizadas por la institución a la fecha. De todas formas, priorizamos el material que pudimos encontrar en la web.

De las actividades realizadas por el Consejo y publicadas en distintos sitios de internet, entre ellos una página web del organismo, se destacan: seis actividades sobre problemáticas del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, dos publicaciones de denuncia, una publicación de un producto donde el Consejo Local se presenta, una publicación en relación a una política pública municipal llevada a cabo en conjunto, un Encuentro de Consejos Locales y un Festival.

En el marco de estas líneas de acción, analizaremos los otros componentes de las estrategias: los *recursos comunicacionales (productos o personas)*, el escenario deseado (este punto se relaciona con los objetivos a corto y largo plazo), los *modos de participación de los actores* y el *análisis situacional* por parte de los protagonistas (cómo se dicen, cómo se reconocen).

Actividades de Promoción y Protección

Dentro de las actividades realizadas se pueden inferir las problemáticas en el territorio y el camino de transición de algunas instituciones desde que se promulgó la Ley hasta la actualidad.

Se destaca en 2009 una jornada con el título “Nuevo Paradigma en el marco de la Convención”, donde se tratarían los siguientes temas: adicciones, criminalización, discriminación e inclusión social. Una de las cuestiones llamativas es que en la bajada del volante hay una pregunta retórica que indica ¿nuevo paradigma? En la actualidad no se podría pensar en una pregunta así debido a las luchas populares que devinieron de la promulgación de la Ley. Los Consejos Locales fueron actores claves en la institución de la normativa.³ En esta primer jornada se observa que si bien invita el Consejo Local, figura como contacto un mail de la Dirección de Niñez Municipal.

Las otras jornadas tuvieron como ejes temáticos el abuso sexual infantil y las adicciones, el régimen de responsabilidad penal juvenil, la experiencia de niños y niñas en calle, noviazgos violentos y concientización sobre los derechos de los niños y niñas con padres encarcelados.

El Consejo Local de Morón ha tenido como línea de acción muy fuerte la capacitación que siempre era presentada en términos de jornadas de reflexión y debate. Se evidencia continuidad en el trabajo sobre ciertas temáticas, realizando en algunos casos hasta 4 encuentros sobre un mismo tema. En la entrevista con una de las integrantes, miembro del Consejo Local de Morón pudimos comprobar que las temáticas de las jornadas surgieron de un recorrido que hace el Consejo en 2009 a hogares convivenciales.

“El análisis de estas visitas deriva en la conformación de comisiones de trabajo: niñez y adolescencia con experiencia de vida en calle, experiencia de adicción de niños y niñas de 8 a 12 años, criminalización de niños, niñas y adolescentes y procedimientos revictimizantes de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual infantil”.

Todas las jornadas son realizadas en instituciones públicas, principalmente escuelas y jardines. En relación a los niveles que Zapata entiende por incidencia, se considera que se trata del primer y el segundo nivel: visibilizar ciertos temas y sensibilizar a actores claves. Este Consejo tiene mucho protagonismo en la temática abuso sexual infantil, de hecho uno de los encuentros tiene como fin manifiesto “la concreción de un protocolo integral para las situaciones de abuso”. Aquí puede observarse uno de los mecanismos mediante los que los Consejos han podido incidir en la gestión de políticas públicas, es decir en el cuarto nivel. Sin embargo quedará para más adelante dimensionar en la práctica como funciona este protocolo y cómo se pone en práctica.

De los diseños de protocolos, surge la necesidad de pensar un nivel de incidencia intermedio entre instalar un tema y proyectar una política: cooperar en la producción de algún aspecto de esa política, profundizar en la calidad de algún aspecto de esa política considerando las partes. *Aquí aparece el Consejo Local como organismo de mediación, como intermediario entre las prácticas territoriales y las normativas.*

En los volantes aparecen algunas representaciones lingüísticas sobre cómo pensar la niñez, características del nuevo paradigma, sobresale la protección integral, las estrategias de intervención, el reconocimiento de la transversalidad de las problemáticas y la intervención y abordaje de múltiples actores.

Es para destacar que las temáticas en relación a la responsabilidad penal juvenil aparecen con presencia- cantidad de jornadas y comunicados- en 2014. No es casual que en 2013 hayan existido reiterados intentos desde el kirchnerismo para bajar la edad

³ Aclarar que la normativa fue suspendida por falta de presupuesto.

de punibilidad de los adolescentes de 16 a 14 años. En la invitación a la jornada hay una imagen de un niño casi llorando detrás de unas rejas.

Respecto a las Jornadas de niños y niñas con experiencia de vida en calle, aquí reside quizás uno de los proyectos que el Consejo Local pudo construir como política pública. Sin embargo, como el caso del Consejo Local de General Pueyrredon el mismo no fue creado por ordenanza, sin embargo en este caso fue sumado al organigrama municipal. Se trata de la creación de un parador en 2009 para niños y niñas en situación de calle. En el CI participa “El transformador”, una institución que trabaja con niños y niñas en calle, debido a la cantidad de pibes en esa situación, se evalúa desde el Consejo la posibilidad de crear un paraje. Después de varias idas y vueltas, el Municipio concreta el proyecto, paga el alquiler de una casa y todos los insumos para sostenerla y de provincia se logra conveniar el pago de becas por cada niño. Si bien, el gobierno de Cambiemos cerró el lugar para abrir una Casa de Noche propia, el Consejo Local admite que el lugar siempre estuvo desfinanciado desde la Secretaría de Niñez de la provincia.

Dicho esto, la Jornada sobre niños y niñas con experiencia de vida en calle se realiza en “El Transformador”, la invitación tiene una pancarta que dice “la calle no es un lugar para vivir”. Si bien no está dicho en el volante, a partir de la entrevista se pudo observar que desde 2013 la provincia se atrasó en el pago de las becas, por lo que desde el Consejo Local entraron en una disputa directamente con la Secretaría. Aquí vale la pena recalcar, que el Intendente en ese entonces, Lucas Ghi, salió en los medios de comunicación avalando al Consejo y exigiendo el pago. Consideramos que es necesario en trabajos futuros, profundizar la creación de este proyecto de parador y las distintas fuerzas que se pusieron en juego para lograr proyectar una política pública.

Respecto a las últimas jornadas realizadas en torno a las temáticas noviazgos violentos y situación de niños con padres encarcelados, notamos la presencia en la organización de la Defensoría del Pueblo de la provincia, las invitaciones son más formales, no hay una posición clara como en las otras y se trata de capacitaciones que “brindaran herramientas”, más que talleres. En este período ya había sido elegido un nuevo gobierno municipal, provincial y nacional.

Comunicados de denuncia

Después de que la entrevistada afirmara una posición tan negativa del actual gobierno de Cambiemos en Morón y potenciara algunos enunciados relacionados con el “imaginario nacional y popular kirchnerista”, me atreví a preguntarle si los miembros del Consejo Local son parte de algún partido, a lo que me contestó: “Todos apoyamos un proyecto nacional y popular”.

Sin embargo, uno de los comunicados de denuncia que elabora el Consejo hace referencia en 2013 al terrible estado de desfinanciamiento que está sufriendo el Sistema de Promoción y Protección de la provincia de Buenos Aires. En relación al análisis situacional y los escenarios deseados, es necesario aclarar que la Ley de Niñez nunca tuvo financiamiento propio, sino que se emplea una Ley de Fortalecimiento de programas sociales, que es incluso anterior, para crear los nuevos organismos. A este panorama se suma que en el presupuesto provincial, el ex gobernador Daniel Scioli disminuye año a año el presupuesto de la Secretaría de Niñez y de los ministerios claves como el de Desarrollo Social, Educación y Salud.

En el comunicado, se señala el desfinanciamiento y la falta de políticas públicas, pero no hay nombres propios ni instituciones denunciadas, por lo que resulta de cierta vaguedad. Por otro lado, aparece referenciada la culpabilización de los niños en relación implícita a bajar la edad de imputabilidad y el “abandono social” hacia esos niños o niñas. Este giro del comunicado termina de reforzar el segundo nivel de incidencia ya que su objetivo es la sensibilización respecto cierto tema.

El otro comunicado de denuncia aparece en 2011 y es hacia uno de los juzgados de Morón como crítica hacia el procedimiento judicial en pericias por abuso sexual infantil. Durante 2011 y 2012 se observan varios documentos de este tipo que corresponden a denuncias respecto a accionar de la justicia o de las fuerzas policiales en distintos lugares de la provincia. Se observa la necesidad de visibilizar ciertas temáticas y de establecer al Consejo como organismo legítimo para denunciar. Los comunicados son muy técnicos, con argumentos muy precisos en base a procedimientos y/o normativas, parecen redactados por abogados. Se resuelve en el comunicado la necesidad de un marco legal que ampare a las víctimas en estos procedimientos. La denuncia tiene su correlato en las Jornadas mencionadas anteriormente que tienen como fin la creación de un protocolo integral.

¿Qué es el Consejo Local? La Historia del Consejo

Así se titula uno de los volantes que pudimos encontrar del año 2011, en el que el Consejo local se presenta a sí mismo y ante la comunidad. En el documento aparece el Consejo local como institución clave de la Ley para “monitorear y planificar políticas públicas”. Sin embargo en la descripción de la historia se lo presenta como “órgano de divulgación” de la Ley. Dentro de las líneas de acción, presenta acciones informativas respecto a monitoreos y procedimientos legales. Aparece por primera vez un mail y un blog del Consejo.

En el pequeño volante, el Consejo presenta todo el marco jurídico que lo habilita, en este sentido vale la pena destacar que el organismo es parte del organigrama municipal, así los describe el Municipio: “Consejo de niñas, niños y adolescentes: Garantiza, fortalece y promueve los derechos, brindando información y/o herramientas para lograr la participación activa de las niñas, niños y adolescentes en la construcción de su ciudadanía”. Aparece en este caso desdibujado el cuarto nivel de incidencia: la proyección de políticas públicas junto al Municipio.

Encuentro de Consejos Locales y Festival

La invitación al encuentro de Consejos Locales en 2013 se da en el marco del desfinanciamiento provincial que el organismo venía denunciando, por lo que en el volante se destaca la necesidad de “concretar un plan de acción para derribar obstáculos”. Nuevamente no aparecen mencionados áreas de gobierno, ni responsables. Se enfatiza la identidad municipal- provincializada de estos Consejos. Cabe destacar que el encuentro se realiza en el Palacio Municipal. Estos encuentros tienen un público muy acotado: los miembros de los Consejos Locales de Niñez, por lo que creemos que es una parte de la estrategia de comunicación que fortalece la organización y la participación, pero no podríamos caracterizar ningún nivel de incidencia concreto.

El Festival que realizó el Consejo Local se realiza también en el marco de la Convención sobre los derechos de los niños y las niñas, se presenta como una instancia de visibilidad de Consejo y de las leyes de niñez y como espacio abierto, horizontal e integrador. La

invitación tiene como imagen a Mafalda rodeada de niños de diferentes partes del mundo, consideramos que la misma refuerza la idea del Consejo para todos los niños y no sólo para los que tienen derechos vulnerados.

Por primera vez aparece el logo del Consejo Local: algunos niños y niñas que son dibujos en colores llamativos (fucsia, celeste, violeta, etc). Resulta interesante pensar en lo infantiles de los logos, que en el caso de los dos Consejos son dibujos sonrientes, cuando en realidad las acciones del Consejo tienen relación con una matriz adultocéntrica.

Identidad Organizacional

“El Consejo local tiene que ser porque es la herramienta que nos permite poner al Estado a discutir con las instituciones, es la única herramienta legal que tenemos. Jamás se podría hacer una política pública sin la comunidad, nosotros creemos que la ley lo que hace es decir: durante muchísimo tiempo el Estado estuvo ausente de las políticas públicas de niñez y esa ausencia la suplían las organizaciones con el esfuerzo y los recursos que conseguían”. M.-Consejo Local Gral. Pueyrredon.

Como Consejos Locales no hemos podido diseñar política pública, ni supervisar ni monitorear al Servicio Local, no sé, nos faltará fuerza, justamente ahora la coyuntura es compleja pero antes tampoco lo hicimos, eso se relaciona con el Municipio y los diferentes territorios.

J.- Consejo Local de Moron.

Consideramos que mediante el análisis en profundidad del objetivo estratégico y de las distintas estrategias comunicacionales que despliegan es posible describir la identidad que tienen cada uno de estos Consejos, esto implica realizar estudios contextualizados que incluyan las dimensiones de la política y lo político, la historia de su creación, las instituciones que lo constituyen y los objetivos o líneas de acción que ha podido desplegar.

En Argentina y en varios países del mundo, la niñez no ha sido una temática abordada por el ejecutivo hasta hace tres décadas. Eran las organizaciones de la sociedad civil o las instituciones eclesiósticas, las que se ocupaban de atender a los niños y las niñas con derechos vulnerados. Esta forma de concebir la niñez data de finales del siglo 19, cuando se crea el Sistema de Patronato, donde el poder judicial era el que decidía la vida de los niños, ya sea que tuvieran problemas asistenciales o penales.

La Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños (1989) es un eco de la luchas de organismos de derechos humanos internacionales y nacionales que pretendían poner por encima de todo el interés superior del niño, dejar de pensarlos como objeto y empezar a concebirlos desde su territorio, con su familia y sobre todo en el marco de recorridos institucionales (escuela, hospital, club de barrios). Si bien la Convención es de 1989, recién en 2005 se aprueba una normativa en Argentina que persigue los lineamientos de la Convención, su correlato en la provincia de Buenos Aires es la Ley 13.298. El Ejecutivo -ya no el poder judicial- será el encargado de descentralizar organismos administrativos que trabajen territorialmente por la promoción y protección de derechos. Esta Ley contempla la creación de los Consejos Locales. ¿Por qué y para qué? Porque durante más de 80 años fueron los responsables de esos niños y niñas que los gobiernos no reconocieron, porque se supone que tienen en su haber capital simbólico muy importante en relación a las prácticas territoriales que conlleva la restitución de derechos. Además, el Sistema se apoya en la corresponsabilidad como uno de los ejes

claves. Por lo que es competencia de los ejecutivos municipales la creación de redes de instituciones para trabajar en conjunto las problemáticas.

Brevemente, está es la historia legal de los Consejos, cuestión que comparten en sus discursos. De todas formas sus procesos de construcción de sentido esbozan continuamente prácticas instituyentes en relación inseparable con sus territorios.

El Consejo de General Pueyrredon fue creado por Ordenanza en 2009, posee reglamento de funcionamiento y está formado por las siguientes instituciones: Estrategia Social del Sur (ONG Descamisados), Libres del Sur, Proyecto de Extensión de la Universidad, SEMDA, Jóvenes al Frente (trabajo barrial), el comedor de la Hermana Marta, Partido Humanista, el Servicio Zonal, entre otros.

El Consejo Local de Morón fue creado por adhesión a la Ley en 2008 pero no tiene ordenanza de conformación, lo integran las siguientes instituciones: Centro de Prevención de Adicciones de Morón, SEDRONAR, SENNAF (equipo territorial), Centro de Referencia de Morón, Defensoría del Pueblo de Morón, ONG Abuela Naturaleza, Antilquito, la ONG El Transformador, Defensoría especializada de reforma penal juvenil, Caritas y Equipo de Inspección de Psicología de Educación Provincial.

En ambos casos existe presencia de organismos gubernamentales de provincia y de nación pero no municipales.

Se entiende por identidad no sólo al conjunto de atributos que caracterizan a un colectivo sino al “proceso de producción de sentido tendiendo a un atributo cultural, o un conjunto relacionado de atributos culturales, al que se da prioridad sobre el resto de las fuentes de sentido”(Castells, 1997:29). Decir que la identidad es una construcción se trata de una verdad a medias, lo interesante es poder contextualizar esa construcción reconociendo para qué se construye, con quién y en qué contextos.

Si bien existen sentidos dominantes que construyen atributos identitarios, es necesario pensar que en tanto proceso, la construcción deviene de la interiorización e individuación de ciertas formas de hacer y ser que nunca son tal como las instituciones dominantes lo indican. Podría decirse, siguiendo al autor que “las identidades son fuentes de sentido más fuertes que los roles (pre-establecidos) debido al proceso de autodefinición e individualización que suponen. En términos sencillos, las identidades organizan el sentido, mientras que los roles organizan las funciones” (Castells, 1997:29).

En principio debemos destacar que se trata de un organismo particular: no se trata de una organización de la sociedad civil, es parte de una normativa, pero no termina de ser un actor gubernamental. Está creado por Ley pero lo conforman organizaciones de una pluralidad y diversidad interesantísima: desde copas de leche hasta sindicatos. Por último, no tiene ningún tipo de financiamiento.

En los dos casos abordados existe un discurso en torno a lo que deberían ser los Consejos en línea con lo que dice la normativa “creados para monitorear y planificar políticas públicas”, este “amparo” de la Ley es el que muchas veces ha impedido su disolución.

Hay por parte de los Consejos Locales una búsqueda constante de lo que son o de lo que deberían hacer. ¿Son capacitadores, divulgadores, denunciante, consultores, asesores del ejecutivo, formadores de redes o planificadores de políticas públicas?

A principio de cada año, los Consejos Locales deben realizar un Plan de Acción y presentarlo al Ejecutivo; la informalidad y horizontalidad de sus acciones, hizo que ninguno de los dos haya presentado jamás un plan de acción formal. Se observa que

recién desde los cambios de gobierno y la construcción de un adversario, cuya existencia amenaza la existencia de los Consejos, se presenta la necesidad de formalizar la institución: eligiendo coordinadores, presentando los planes de acción, teniendo las actas y los datos de las instituciones en regla, etc. Este es un punto, al que será necesario volver, sería de mucha utilidad poder acceder a las actas de principio de año de los Consejos, donde planifican las actividades.

Castells hace una distinción entre tres tipos de identidades colectivas: identidad legitimadora, identidad de resistencia e identidad de proyecto. Mientras que la primera está en relación con los roles y las estructuras de identificación propuestas por las instituciones dominantes, la segunda reconoce ese dominio y “construye trincheras de resistencia y supervivencia basándose en principios diferentes u opuestos” de los que los estigmatizan. La tercera está en relación con el uso de capital simbólico para la construcción de una nueva identidad que redefina su posición en la sociedad, con el objetivo último de transformar toda la estructura social.

Son interesantes los modelos que plantea Castells para pensar en la “mediación” en la que se encuentran estos Consejos, que son instituciones parte de un proyecto legitimado- la aplicación de regímenes normativos- pero que a nivel territorial aún se están instituyendo. Por otro lado, los Consejos están conformados en general por organizaciones que vienen *de años de resistencia y deben poder dialogar con el ejecutivo y construir esta especie de “identidad de proyecto de participación”*.

Recupero esta idea de organismo de mediación, que creo se refuerza aún más con la participación activa e incluso coordinación de los mismos por parte de profesionales graduados. M., por ejemplo, es abogada y advierte en términos de Bourdieu la creación del Consejo como la habilitación de “estructuras de plausibilidad”, como espacio para la reorganización del capital simbólico.

“Paren acá tenemos una herramienta que dice la Ley, que son los Consejos Locales (...) veíamos al CL como una herramienta que posibilitaba que el Estado se haga cargo de las políticas de niñez y nosotros ir pujando desde ahí con todas las limitaciones que sabíamos que implicaba la institucionalidad de nuestra participación”

Futuras preguntas

Se considera necesario poder indagar más documentos de estos Consejos Locales, para realizar una producción de análisis de contenido en profundidad. A partir del ejercicio metodológico empezaron a aparecer muchísimos disparadores que se abren y que devienen en marcos teóricos a indagar: por ejemplo los tipos de participación, los regímenes de visibilidad y las formas de organización.

Como posibles conclusiones se puede destacar que si bien el diálogo con los gobiernos kirchneristas de ambos Consejos era posible y desde el Ejecutivo asistían a las asambleas y jornadas, no pudieron proyectar políticas públicas en conjunto. Se trataba más de una participación nominal del municipio que real. Cuando ingresó al poder un gobierno de distinto color político que no considera al Consejo Local como actor legítimo, se evidenció la necesidad de formalizar legalmente los espacios. No se mencionó hasta el momento, pero el Consejo Local de Morón presentó a fines de 2016 el proyecto de ordenanza de constitución del organismo, después de ocho años de funcionamiento.

La relación con los ejecutivos municipales no es menor y debería profundizarse la noción de *políticas públicas* y la consideración de los funcionarios respecto al organismo.

Se pudo comprobar la hipótesis de que los Consejos han jugado el papel de *promotores de derecho*, lo que fue útil para los Municipios y les permitió a ellos visibilizar ciertas temáticas. En este punto, se destaca la función de los profesionales que forman parte de los Consejos y de la presencia de distintas facultades de las universidades. Además, a partir de la descripción de los recursos se han podido referenciar los actores claves en el fortalecimiento de estos Consejos: el Observatorio Social Legislativo, la Defensoría de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el poder legislativo municipal y provincial.

Se resalta la noción de organismos “mediadores”, en tanto intermediarios entre las prácticas territoriales y las normativas, además queda establecida la necesidad de pensar un nivel de incidencia que sea un medio entre la instalación de un tema y la proyección de una política pública y responde a la cooperación en la producción de protocolos, sugerencias de profesionales o profundización teóricas de ciertas temáticas, entre otros factores.

Por último, cabe destacar que dicha investigación no sólo pretende ser productiva para las organizaciones no gubernamentales que conforman los Consejos Locales, sino para los ejecutivos municipales y provinciales y para los respectivos poderes legislativos, ya que plantea una forma novedosa de vocación participativa y construcción colectiva de políticas públicas con permanencia en el tiempo. La sociedad en la que vivimos tiende a la conectividad electrónica y ese uso de las aplicaciones tiene que ser tenido en cuenta por los ejecutivos en gestión para producir mecanismos de participación que no sean solamente consultivos sino productivos.

Bibliografía

-Castells M. (1997). La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad VOL. II. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

-Jaramillo, Loéz, Juan Camilo (2011). Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? El arte del ajedrecista. Ponencia presentada en el VII Simposio Latinoamericano de Comunicación Organizacional, Universidad Autónoma de Occidente, Cali, Colombia.

-Massoni H. Sandra (2002). Estrategias de comunicación: una mirada comunicacional para la investigación sociocultural. En G. Orozco Gómez (Ed.) *Recepción y Mediaciones* (127-139) Ed. Norma, Buenos Aires.

-Scheinsohn, D. (2009): Comunicación estratégica. Granica: Buenos Aires.

-Uranga, Washington (2012). Diseña Estratégico. Cuadernos de cátedra N°7. Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales. Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.

-Zapata, Natalia (2012). Aportes de la comunicación en experiencias de incidencia de organizaciones que promueven derechos en ámbitos de privación de la libertad en la provincia de buenos aires. el caso de GESEC (2002-2012), Tesis de Maestría, Universidad de Quilmes.