

Urdaniz Anabel

anabel_urdaniz@hotmail.com

Facultad de Periodismo y Comunicación Social- UNLP Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC)

35073248

Eje temático: 14. Comunicación en las organizaciones y planificación

Resumen

De la participación nominal al desafío integral de formular, evaluar y gestionar políticas públicas: el caso de los Consejos de Niñez de la provincia de Buenos Aires

El proyecto de tesis que subyace esta ponencia tiene como objetivo describir y analizar las estrategias comunicacionales que los Consejos Locales de Niñez despliegan en distintos distritos de la provincia de Buenos Aires para generar visibilidad, organización y participación. Se trata de un organismo creado por ley pero que funciona ad honorem, por lo que interesan particularmente las *formas de participación* y su especial relación con las modalidades y ámbitos. Una de las preguntas principales de esta tesis es si existe incidencia en la agenda o incluso en la gestión de políticas de niñez por parte de estos organismos consultivos legalmente autorizados para hacerlo.

En este trabajo, que es un avance de investigación, se realizará una indagación preliminar y construcción de matrices de análisis en torno al concepto participación, el empleo del mismo en las políticas de descentralización latinoamericana y la incidencia en la política pública. En esta oportunidad el objeto empírico de la tesis- los Consejos Locales de Niñez de la provincia de Buenos Aires- servirán para ejemplificar algunas conceptualizaciones y variables.

De la participación nominal al desafío integral de formular, evaluar y gestionar políticas públicas: el caso de los Consejos de Niñez de la provincia de Buenos Aires

En esta ponencia se realizará una indagación preliminar del concepto *participación* con un anclaje Latinoamericano y sobre todo Argentino, ya que varios de los autores (Arocena, 2002; Fidyka 2004, Oszlak, 2009, entre otros) coinciden en que la Reforma Constitucional de 1994 implicó un viraje en la creación de diferentes mecanismos de participación basándose en una política central subyacente: la descentralización de los recursos y competencias. Abregú y Ramos (2000) destacan la década del 90 como un período ambiguo ya que por más que es de sumo conocimiento el retroceso del Estado de Derechos, en ningún momento hubo riesgo de una ruptura institucional como si sucedió en 2001. En los 90 se establecen figuras importantes en lo que a la participación respecta como el Defensor del Pueblo, los consejos de acción vecinal o instrumentos legales como el amparo colectivo, el habeas data y la incorporación de tratados de derechos humanos a la Constitución Nacional, entre ellos la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño a la cual el país suscribe y sobre sus fundamentos se escriben las leyes de niñez actuales (nacional y provinciales)¹.

Debemos señalar también la condición histórica de haber sido Latinoamérica centro de dictaduras que arrasaron con las libertades y derechos básicos de la ciudadanía como la vida, lo que ocasionó la vuelta necesaria a una democracia que reivindicara el diálogo y la participación. Jordi Borja (2002) plantea que el ejercicio de ciudadanía en estos contextos ha implicado una revisión o superación sobre ciertos derechos, transmutando así, por ejemplo, el derecho a la educación a la formación continuada, el derecho a la lengua y cultura propia al derecho a la identidad colectiva y entre otros, el derecho electoral al derecho de participación política múltiple, deliberativa y diferenciada territorialmente. Esta estratificación y especificidad de ciertos derechos que tiene su correlato en la legislación, ha implicado también la formación de

¹ Para un análisis de la historia de la normativa a nivel nacional y su aplicación a nivel provincial puede consultar: Urdaniz Anabel (2016). "Nuevos recorridos y escenarios en el marco de la Ley de Niñez 13.298".

organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales nucleados sobre ciertas luchas, en este caso, los derechos de los niños y las niñas.

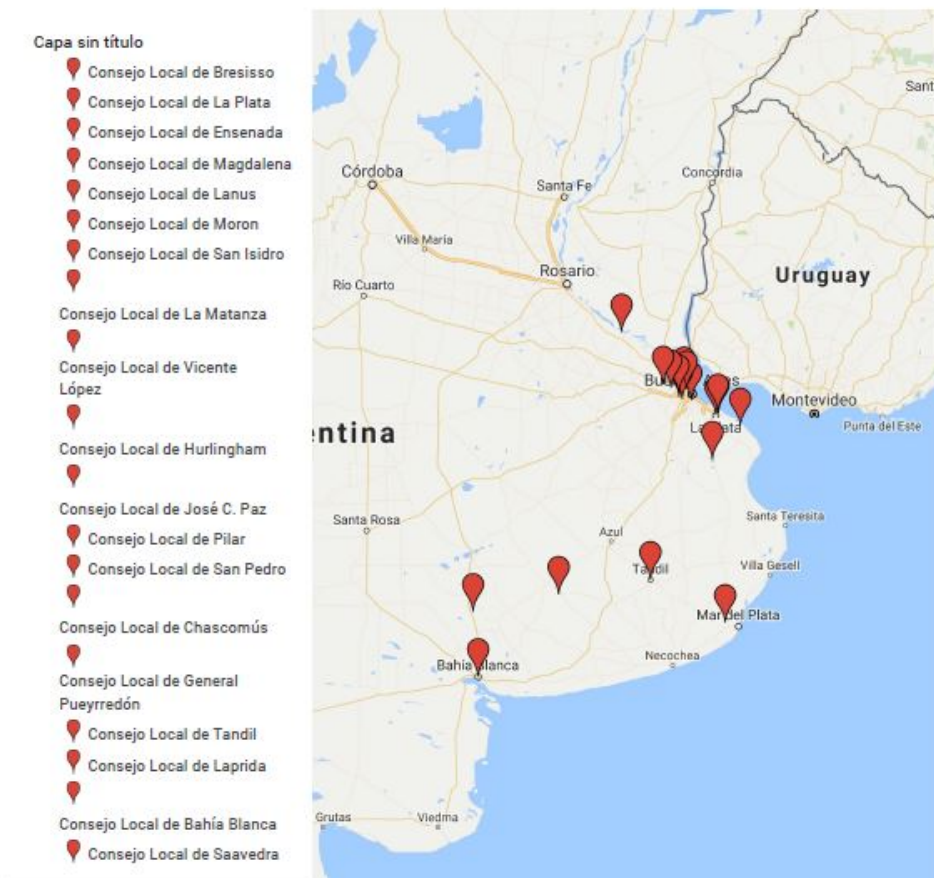
Breve descripción sobre los Consejos

Cabe destacar que los Consejos Locales son una entidad creada por la Ley Provincial de Niñez 13.298 y tienen como objetivo: “la elaboración del Plan de Acción para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial que refleje la concertación de acciones y la optimización de recursos, a la que deberán sumarse las acciones de actores públicos y privados locales”.² Según la normativa dicho organismo estará conformado por organizaciones no gubernamentales, empresas, instituciones educativas y eclesiásticas, universidades y entes gubernamentales que estén implicados en el trabajo con niños, niñas y adolescentes. Su tarea será ad-honorem y de interés relevante. Por último, dentro de las principales tareas le ordena: “realizar un diagnóstico de la situación de la infancia, la adolescencia y la familia, de los servicios y las prestaciones, monitorear el cumplimiento del plan de acción, así como acompañar y promover las acciones gubernamentales en el marco del mismo”.

Imagen N°1-mapeo en Google maps de los Consejos Locales creados que están presentes en la Web. Producción propia, 2016

² Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del niño
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13298.html>

Consejos Locales de la provincia en la Web



De sus características identitarias la participación es un umbral de sentido que debe ser desarrollado en profundidad, tanto como principal configurador de las estrategias de comunicación- en relación al equilibrio de las diferencias y la generación de escenarios posibles-, así como para dilucidar la democratización a partir de la implementación de mecanismos que fomenten la incidencia en la agenda de gobierno.

Participación: eje rector entre estado y la sociedad Civil

Asistimos a un concepto sobre el que existe cantidad de producción teórica principalmente asociada a la planificación estatal y desarrollo local (Poggiese, 2000b; Arocena 2002; Oszlack, 2009; Uranga et. al, 2012) como así también al desarrollo de las corporaciones y a las modalidades de participación de jóvenes. Asimismo se ha conformado un “metarrelato” en palabras de Poggiese sobre lo positivo de este concepto, que muy pocas veces se discute y sin embargo se apropia y se adhiere con facilidad en muchas oportunidades por el rédito político que la misma representación de la palabra conlleva.

Algunos autores sostienen que la inclusión de herramientas participativas se debe a una ciudadanía que descrea de la representación política e incluso dudan de que la democracia colmará las expectativas depositadas en ella, a menos que los ciudadanos asuman por sí mismos ciertas responsabilidades (Abregú y Ramos, 2000). Estos autores también señalan el desprestigio de los dirigentes políticos ante casos de corrupción o ineficiencia en la gestión de gobierno e incluso podría señalarse la pérdida de identificación en torno a los partidos políticos y por tanto, su tendencia a convertirse en movimientos o frentes.

La investigadora Cunill Grau(1995) retoma a Lechner(1986) quién entiende que lo público constituye un ámbito específico entre la esfera política, que entendemos como partidaria y la esfera estatal, que relacionamos con la gestión. Ese lugar de lo público es escenario de deliberación colectiva y posibilidad de construir nuevas “demandas y antagonismos” (Retamozo, 2008) donde la preocupación ciudadana actualiza lo político en la política. En base a estas nociones, la autora realiza una distinción entre diferentes tipos de participación: social, política y ciudadana. La primera hace referencia al agrupamiento de individuos para la obtención de algún beneficio pero no conlleva una relación con el Estado, sino la coordinación de acciones en conjunto entre dichas organizaciones; la política tiene como eje clave los organismos de intermediación entre la Sociedad Civil y el Estado, es decir los partidos políticos y todo otro mecanismo de sufragio indirecto. Por último, la *participación ciudadana* comprende una práctica que supone interacción con los organismos gubernamentales y responde a un acto voluntario para intervenir en un proceso público y beneficiarse. Contribuye con esta distinción, no confundir participación con representación política, términos y procesos que son complementarios pero que mientras el segundo implica la elección indirecta de un o una representante mediante mecanismos como el sufragio, la participación ciudadana conlleva la toma de consciencia y la asunción de responsabilidades y gestión de acciones a la par que los gobiernos para beneficio propio y/o colectivo y con cierta elucidación respecto al proceso y la toma de decisiones.

Los espacios de participación comunitaria que son buscados generan transformaciones profundas en la distribución equitativa del poder simbólico y de los

bienes e ingresos. Una cuestión por demás interesante es la construcción que cada organización hace de sí misma mientras ocupa ese espacio, es una autoafirmación constante y fortalecimiento intrainstitucional dentro de un colectivo.

Si bien, como ya se dijo, el término participación es amplio cuando acotamos la mirada hacia el concepto “participación ciudadana” se pueden esclarecer dos tipos de actividades: la participación en organizaciones no gubernamentales “que abogan ante el poder político y que ejercen presión para que se consideren intereses particulares de minorías” (Saba y Bohemer, 2000,p.13); y en segundo lugar la participación en procesos de toma de decisiones del gobierno “en un sentido formal e institucionalizado”.

La figura Consejos Locales de Niñez se ubica dentro de los últimos -así como también las audiencias públicas, los referéndum o las iniciativas populares- con la particularidad de que lo motorizan las organizaciones no gubernamentales, cuyo potencial de acción se encuentra por fuera del poder político oficial, ante el cual despliega acciones de demanda y reclamo en mayor medida.

Hasta lo que aquí vimos, la participación es indicador fundamental para analizar la relación entre Estado y Sociedad Civil, existe cierto consenso por parte de los teóricos en que las acciones construidas colectivamente en espacios de diálogo donde aparezca y se trabaje el conflicto generan políticas públicas duraderas y con consenso social suficiente para tener apoyo y voluntad colectiva durante la ejecución de las mismas. Sin embargo, no siempre los ámbitos y mecanismos de participación son abiertos y plurales. Aquí aparecen críticas de ciertos autores que observan un retroceso en la democratización de la participación en América Latina y alegan los siguientes argumentos:

- Que la descentralización política y el trabajo territorial sitúan la mirada y no garantizan o impiden lecturas estructurales y una real incidencia a nivel macro.

-Que se parte de cierta homogeneidad entre los actores (estatales y de la sociedad civil) en relación a recursos simbólicos y materiales que en realidad no existen.

-Que se trata de procedimientos guiados por los actores gubernamentales y la ciudadanía sólo los aprueba otorgándole legitimidad y simulando incidencia.

Respecto del primer punto, estos procesos en muchos casos son vistos como una especie de ataque a los regionalismos, en tanto permiten la reestructuración capitalista a escala local con el consenso de los actores territoriales. Esta mirada es imprescindible en el marco de los avances de la tecnología y de cómo repercute en la economía mundial y en los mercados transnacionales.

Además, hay una segunda cuestión que muchas veces se presenta confusa para la ciudadanía: la distinción de los poderes del Estado y las instancias de gobierno locales, provinciales y nacionales, sus recursos y competencias. En muchas oportunidades el accionar de la ciudadanía se ve limitado porque los recursos devienen de otras áreas sobre las cuales no tienen competencia, ingresando en una trampa que limita su participación. La falta de recursos es una de las cuestiones que se le critica a los procesos de descentralización.

En el caso de los Consejos Locales sucede que en algunos distritos asiste a las Asambleas el Ejecutivo Municipal pero la mayoría de los programas provienen del Organismo de Niñez que depende de la Secretaría de Desarrollo Social Provincial por lo que los representantes estatales no pueden dar respuestas a ciertas problemáticas y por momentos se presentan ellos también como víctimas de la falta de respuesta o de recursos. En la misma línea, si bien los municipios adhirieron a la Ley 13.298 de Niñez, la normativa nunca tuvo presupuesto propio y la mayoría de los Municipios de la provincia de Buenos Aires que se han analizado³ tienen la Dirección de Niñez dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, por tanto no sólo la provincia no destina un presupuesto propio para niñez, sino que además luego en el ámbito local el área es rehén de la distribución presupuestaria de Desarrollo. Estos entramados de normativas y reparticiones presupuestarias que implican procesos históricos complejos, son fronteras con las que las organizaciones se encuentran en

³ Municipios donde existe Consejo Local de Niñez como Bahía Blanca, Morón, Gral. Pueyrredon, Magdalena, General Belgrano, La Plata, etc.

tanto límites concretos que además desgastan la organización ante la no resolución de problemas.

La segunda crítica en relación a los mecanismos de participación señala que se parte de una homogeneidad de recursos materiales y humanos que simulan igualdad de accesos que no existen realmente entre los actores que participan. En este sentido Poggiese señala que “no hay un reconocimiento de las diferencias de poder (...) y tampoco se clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada”(2000b, p.7). Este punto es uno de los obstáculos fundamentales que tienen los Consejos, ya que según la normativa son ad-honorem, pero cada organización que participa además tiene que lidiar con las problemáticas propias dentro de su institución, lo que hace aún más difícil destinar tiempo a un organismo que necesita esfuerzo y planificación como el Consejo. En algunos municipios, como es el caso de Gral. Pueyrredon desde la gestión asignaron una persona específica a los fines de ser secretaria del Consejo Local, este recurso fue medular para el organismo en términos de “organización de las dinámicas y pedidos”, como señalaba Mariela, una de las entrevistadas. Además, desde su creación en 2010 el Consejo funcionaba en instituciones gubernamentales: primero en Casa de la Memoria y luego Cultura, allí tenía una computadora, impresora y un armario para guardar sus documentos.

De todas formas, no sólo que es un caso singular sino que además al asumir en 2015 una nueva gestión, el recurso humano y el espacio fueron retirados aleatoriamente, lo que indica la fragilidad -en términos de recursos y de institucionalidad- de estos Consejos frente a los diferentes gobiernos municipales.

En este sentido, Pedro Pérez (Citado en Pagani, 2014) señala algunas condiciones básicas que deben existir para la implementación plena de una política participativa: acceso a la información necesaria, voluntad política de ambas partes (sociedad civil y Estado), y dos puntos más que nos parecen centrales: el primero refiere a la “incorporación heterogénea de actores”, es decir, impedir que actores con capacidad o posibilidad de incidir sobre la esfera pública coopten los espacios en donde debería primar la pluralidad de voces; y en segundo lugar menciona la institucionalidad o

“jerarquía normativa”, este punto se relaciona con la disputa territorial que existe entre la legalidad de los Consejos y la no legitimidad de los mismos por parte de los gobiernos o incluso por algunas organizaciones.

En línea con las discusiones en torno a la *institucionalización*, damos paso al tercer argumento del retroceso en la democratización de la participación y se relaciona con los mecanismos enlatados que generan los gobiernos: procedimientos guiados que prevén de antemano quiénes y cómo van a participar pero no trabajan con el conflicto sino que sólo legitiman decisiones ya tomadas. Pérez señala que en estos casos no existe participación real sino que el gobierno hace propuestas y son aprobadas por las organizaciones, lo que implica la neutralización de la oposición y la manipulación de resultados. Sirvent (Citado en Pagani, 2014) la llama “pseudo-participación”, es un como sí se influyera en las decisiones políticas pero bajo esos enlatados estructurados se evidencian relaciones de subordinación que en última instancia impiden la autoafirmación liberadora.

Los Consejos Locales de Niñez han sido creados por una normativa pero a la vez necesitan ser legalizados por una Ordenanza Municipal, a esto se suma que en algunos Municipios el Coordinador del organismo debe ser elegido por el Ejecutivo o por una nómina que le es presentada. Esta condición normativa que hemos decidido llamar en otros trabajos “pretensión de legalidad”⁴ se presenta en momentos como habilitante de ciertos procesos: pedidos de informe, presentación de proyectos de ordenanzas, notas a las autoridades por pedido de reunión, y a veces como inhabilitante: falta de recursos para sostener esa “pretendida legalidad”, ordenanzas que no consiguen aprobarse y malestar con las organizaciones de base ante la “*burocratización*” del Consejo.

“Las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de

⁴ Ver ponencia publicada en las Actas del Congreso de San Juan- 5 al 7 de octubre de 2017. Urdaniz Anabel. Estrategias de comunicación en el marco de la convergencia digital: el caso de los Consejos Locales de Niñez de Gral. Pueyrredon y Morón

sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación”. (Cunill Grau, 1995,p.7)

Aquí aparecen dos variables que cumplen un papel importante en los discursos que enuncian los actores que integran los Consejos Locales y que está asociado a la legalidad/legitimidad: *la institucionalidad y la burocratización*.

Leopoldo Fidyka (2004) entiende que la institucionalización de la participación conlleva puntos positivos ya que implica traspasar dicho mecanismo desde el concepto de las ideas al campo de los derechos, lo que genera recursos e instancias para exigir su aplicación. Además sostiene que al ofrecer una forma o mecanismo concreto permite organización para accionar concretamente en base a esa participación. Por último sostiene que la institucionalización implica “la percepción de la adquisición de ese derecho como algo propio y no concedido por autoridad o persona alguna” (2004, p.6). En el caso de los Consejos Locales, la normativa provincial es explícita respecto a cuáles son las acciones que le corresponden aunque ya observamos que son muy amplias en relación a los recursos de los Consejos- asimismo ordena también la creación de un estatuto o reglamento que es recuperado por los entrevistados cada vez que se les pregunta por los primeros años o por la creación del organismo. Podemos afirmar que efectivamente el reglamento, en términos de mecanismos de participación ha sido ordenador y uno de los primeros procesos de aprendizaje ya que no existía un reglamento para una Institución de ese tipo, por lo que era necesario entender en profundidad las acciones que la Ley Provincial le destinaba, pero sobre todo pensar en los formatos o ambientes de participación: ya sean Asambleas, Juntas de Coordinadores y/o comisiones, así como también pensar la periodicidad de reunión, la decisión de tener autoridades o representantes o no y muchos otros puntos. Es necesario aclarar que en muchos Municipios -sobre todo los más pequeños⁵- se trató y se trata del primer acercamiento de muchos trabajadores al reconocimiento de otros, a la mirada

⁵ Como ejemplo podríamos mencionar General Belgrano, Punta Indio, Chascomús o Magdalena, donde estos Consejos fueron novedosos para el nivel de comunicación institucional que existía cuando se crearon.

problematizadora de las políticas públicas y al pensar en términos de corresponsabilidad y no de derivación.

La bandera de la Ley es el pilar mediante el cual disputan su *legalidad* desde que fueron creados estos Consejos, sin embargo carecen de *legitimidad* política, por lo que en contadas veces se han convertido en organismos de incidencia en la agenda y aún menos en la gestión de un gobierno. La vulnerabilidad institucional está ligada a su pretendida autonomía que en realidad esconde una fuerte dependencia con las participaciones de los gobiernos de turno.

Según Cunill Grau(1995) Latinoamérica ha logrado democratizar muchos aspectos pero no ha podido hacerlo con la participación.

“Las políticas de este tipo exhiben entre sus resultados la fragmentación de los espacios de decisión y acción social, la lesión del tejido social existente, junto con el hecho de que la condicionalidad de los aportes gubernamentales a la exigencia de constituir determinados organismos hace a éstos altamente inestables” (1995, p.9).

De la institucionalización, que es imprescindible analizarla en relación a la legalidad y la legitimidad, surge otro proceso que también reconocen los actores: la burocratización o rutinización de las prácticas “legales”. En este sentido, se ha observado que participan en los Consejos varios estudiantes o graduados de las universidades- como es el caso de Morón, Gral. Pueyrredon, La Plata y Bahía Blanca- por lo que existe un saber técnico que se utiliza para llevar a cabo los trámites administrativos. De hecho, en uno de los trabajos previos realizados sobre análisis de contenido de algunos documentos de los Consejos⁶, aparece el Consejo Local como *organismo de mediación*, como intermediario entre las prácticas territoriales y las normativas. Sin embargo, en muchos casos esta burocratización se asocia al reclamo y a la denuncia “formal”, pero pocas veces se logra resolución de los conflictos, por lo que muchas organizaciones territoriales terminan dejando de

⁶ Ver ponencia publicada en las Actas del Congreso de San Juan- 5 al 7 de octubre de 2017. Urdaniz Anabel. Estrategias de comunicación en el marco de la convergencia digital: el caso de los Consejos Locales de Niñez de Gral. Pueyrredon y Morón

participar, al no verse interpeladas ante ciertos problemas, al desconocer los mecanismos y ante la no participación del Municipio.

De lo que hemos podido articular en torno a los procesos de participación consideramos necesario advertir que no existe un piso teórico firme en torno al cual posicionarse porque aún queda mucho por ordenar y analizar en términos de procesos de participación. Elegimos, en esta investigación seguir los lineamientos que propone Ana Laura Pagani (2014) sobre pensar en “participaciones” en tanto diversidad de prácticas sociales “sujetas a valores y circunstancias territoriales”. Resultan interesantes las categorías de análisis que la autora crea para poder rastrear los sentidos que se construyen sobre esas participaciones por parte de los sujetos: en relación a sus *experiencias, trayectorias, motivaciones, expectativas, aprendizajes y vivencias*. No renunciamos por ello a las macro estructuras sobre las que se tejen esas participaciones, pero queremos dar cuenta de la subjetividad de los procesos.

Los espacios, las prácticas y los sujetos: una mirada holística sobre las participaciones

Estos tres aspectos son explicitados por Cunill Grau (1995) como componentes a tener en cuenta para analizar la institucionalización de la articulación estado-sociedad civil. En principio establece la necesidad de pensar en los sujetos de participación: quiénes son, de dónde vienen, cómo llegaron a esas instancias. En segundo lugar establece como necesidad, analizar las modalidades o las prácticas en sí mismas, que también configuran los actores, y viceversa. Aquí la autora señala, algo que ya advertimos, sobre ser cuidadoso con dar por sentado procesos participativos pre-configurados que ponen al sujeto como un “consumidor”, cliente que elige en el marco de posibilidades dadas. En estos casos se termina despolitizando el proceso mediante la supresión del conflicto. Por último, señala la necesidad de pensar los ámbitos en los que se ejerce esa participación.

De las conjugaciones entre estos tres aspectos, surge la importancia de los tiempos, mientras que las intervenciones de los gobiernos suelen ser sectoriales con tiempos

limitados y con resultados cuantitativos, los procesos de participación de organizaciones suelen ser inciertos, demandar un proceso con vaivenes a lo largo del tiempo que implica incertidumbres que no tendrán lugar en una planificación formal, pero que logran cambios en las construcciones de sentido- logros menos tangibles- pero que hacen a la reacomodación en la distribución del poder. En base a estos tres aspectos, se confeccionó este cuadro de carga de datos y análisis para volver-en otras instancias- sobre el objeto de estudio:

Aspectos de la participación	Variables de análisis para cada aspecto
<i>Sujetos</i>	Trayectorias/experiencias Motivaciones/expectativas Vivencias Institucionalidad (legalidad/legitimidad) Recursos
<i>Ámbitos</i>	Espacio Público/privado (lugares físicos de encuentro) Escenario de influencia (local/provincial/nacional)
<i>Modalidades</i>	Formatos "legales" (diseños institucionales) Proyectos colectivos/enlatados de políticas singulares. Permanencia en el tiempo. Dialogo y lugar para el conflicto. Instancia de la política pública.

Tabla N°1- Producción propia en base a los conceptos de Cunill Grau (1995) y Ana Laura Pagani (2014) y observaciones de campo.

Instancias de las políticas públicas y matriz de incidencia

Si bien este punto queda pendiente a ser desarrollado en profundidad para un próximo trabajo, es necesario mencionar que las participaciones ciudadanas necesitan ser analizadas en el marco del desarrollo de la política pública y observada su incidencia.

En este sentido retomamos a Ozlack (2009) que entiende por *política pública* al conjunto de acciones, iniciativas y respuestas que si son observadas y analizadas en un momento histórico y evaluada su trayectoria permiten inferir el posicionamiento

de un gobierno frente a los valores que considera más significativos. Si bien se pueden destacar las siguientes instancias comunes al armado de políticas públicas: “definición del problema, conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación” (Aguilar Villanueva citado en Pagani, 2014, p.40) consideramos que es necesario aplicar sobre las mismas una mirada relacional y conflictiva en torno a las interacciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

Oscar Ozlack reconoce tres tipos de actores que interactúan en lo que llama “plano funcional” o de gestión: “las organizaciones estatales en sus diferentes niveles jurisdiccionales, los proveedores de mercados y servicios, y las organizaciones de la sociedad civil o tercer sector, que también prestan un número muy variado de servicios a los ciudadanos (2009, p. 10)”.

Estos actores interactúan en tres planos: el de las relaciones funcionales que, como ya se dijo, se refiere a las relaciones en torno a la gestión -prestación de servicios, transporte y defensa de derechos humanos, entre otros-. Este plano no sólo se relaciona con lo que el Estado maneja sino con las regulaciones respecto a la prestación de servicios no estatales. El segundo es el “plano material” o económico, relacionado con la definición de los patrones de distribución del excedente social, es decir en dónde se invierte concretamente; y el último plano que distingue el autor es el de la dominación. Se trata de los recursos de poder materiales, simbólicos, de coerción o informativos que se disputan entre los tres actores mencionados.

Los tres planos hacen al sistema de una política y son imprescindibles para analizar la construcción de agenda de prioridades de un gobierno, sin embargo el autor sostiene que cuando las partes de la sociedad civil ingresan a discutir en torno a los últimos dos planos: económico y de dominación, es dónde comienza la participación. Pueden confluir con este planteo las reflexiones de Martín Retamozo (2008) que estudia los procesos subjetivos en torno a las construcciones de las demandas sociales.

“El núcleo de la demanda permite poner en cuestión alguna relación social y sacar al sujeto de su posición, lo arroja a un terreno de constitución abierto por el corrimiento –y producción- de un nuevo lugar de enunciación” (Retamozo, 2008, p.14).

Así, el sujeto deja de ser oprimido y se construye como antagónico, porque no sólo identifica una diferencia al interior de la estructura social, sino porque la considera injusta o indeseable. La presentación de la misma en el espacio público es la finalización del proceso, la construcción de un terreno de enunciación propio: la demanda.

Siguiendo esta línea de análisis, ya anticipamos que los Consejos son reconocidos por sus acciones de demandas y reclamos, por lo que se considera pertinente el análisis de la construcción de la agenda de temas políticos, ya que es un nivel sobre el cual nuestros Consejos Locales podrían tener alguna posibilidad de incidencia.

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 Natalia Zapata (2012) quién con el fin de operativizar el concepto construye cuatro niveles de incidencia que 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).

Resta decir que respecto al accionar de los Consejos en tanto organismos mediadores entre las prácticas territoriales y las normativas, se observa 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 teórica de ciertas temáticas, entre otros factores.

A modo de síntesis

El recorrido que se ha realizado sobre el concepto *participación* ha permitido reflexionar en torno a una extensa bibliografía respecto a un término que sigue siendo ambiguo. Por eso mismo, elegimos pensar en múltiples y complejas

participaciones en contextos diferentes y en las trayectorias de las políticas participativas en cada territorio.

Se ha reconocido que la mayoría de los organismos participativos que existen y funcionan han sido creados por normas a partir de la descentralización y reestructuración del Estado Argentino de la década del 90 cuando los municipios comenzaron a tener más poder en términos de competencias aunque no siempre de recursos.

A esta altura de la ponencia y de la investigación podemos afirmar que la institucionalización de los procesos participativos conlleva habilitantes e inhabilitantes en las prácticas cotidianas de los Consejos; también pudimos observar la necesidad de profundizar lo que los mismos actores llaman “institucionalidad” y su relación con la legalidad/legitimidad y con la “burocratización”. Para su análisis se desarrolló un cuadro de recopilación de datos en torno a tres aspectos de las participaciones: los sujetos, los ambientes y las modalidades. La indagación de estos tres momentos por separado, seguramente permitirá ir tejiendo sentidos en torno a lo que se entiende por institucionalidad y su relación con la incidencia en las políticas públicas.

No coincidimos con Cunill Grau (1995) respecto a que los espacios participativos que el Estado promueve no están mediados por el conflicto, sin embargo, sí creemos que no hay procesos participativos planificados de incidencia en políticas públicas estructurales que afecten el diseño de las mismas y la localización de los gastos gubernamentales para llevarlas a cabo. Es decir, se dispara la palabra, se construye organización, pero no se promueve la aplicación de esos saberes que surgen de la voluntad colectiva y de las experiencias territoriales de los actores.

Queda latente la pregunta, que suponemos trasciende esta ponencia y la investigación, en torno a cómo generar procesos participativos para influir democráticamente en la agenda de problemáticas del gobierno y en última instancia en la gestión de políticas públicas. La pregunta de por sí es abrumadora, de todas formas se ha mencionado una matriz de incidencia que ha sido empleada en otros trabajos y ha permitido categorizar las acciones de los Consejos según cada nivel de participación.

Para concluir desde una matriz esperanzadora y de íntegra confianza en los sujetos, decidimos desplazarnos de la complejidad que representa pensar la incidencia en las políticas públicas hacia las estrategias comunicacionales que despliegan día a día nuestros Consejos, que -como tantas otras instituciones- siguen funcionando ad-honorem luego de casi 10 años y permanecen temporalmente a pesar de los cambios de gestiones; quizás en la historización de cada uno de estos actores, en las dinámicas que han generado, sus líneas de acción y sus formas de visibilizarse y organizarse, surja una “nueva institucionalidad” (Cunill Grau, 1995) que implique revisar los modelos organizativos del aparato gubernamental e incluso el paradigma del derecho administrativo dominante.

Bibliografía

- Borja, Jordi (2002) “Ciudadanía y Globalización”. En revista del *CLAD Reforma y Democracia*. Nº 22 Febrero 2002. Venezuela.

-Arocena José (2002). “Capítulo 1 ¿Cómo definir desarrollo local?”. En Arocena José, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay: Taurus-Universidad Católica.

-Cunill Grau Nuria (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Julio 1995, No. 4 (3-20), Caracas. Disponible en: <http://bit.ly/2k87tjV>

-Escobar L. Alejandro (2004). “Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”. En *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2004, 8 (97-108), Chile. Disponible en: <http://bit.ly/2fCf5K2>

-Fidyka Leopoldo J.(2004). “Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino”. En el *VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales*. Córdoba, 9 y 10 de septiembre de 2004. Disponible en : <http://bit.ly/2xOUKrC>

-Oszlak, Oscar (2009). “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte, Alejandro (et. al.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

-Pagani María Laura (2014). “Vos proponés, vos decidís”. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). Director: Antonio Camou, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Secretaría de Psgrado, UNLP, La Plata.

-Poggiese, Héctor (2000a). “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo ‘saber-hacer’ en la gestión de la ciudad”. En Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO). Disponible en: <http://bit.ly/2fVjsg2>

-Poggiese, Héctor (2000b). “Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”. En el *II Seminario Internacional Parques tecnológicos e incubadoras de empresas desarrollo local y gestión tecnológica*. Mar del Plata, 11 al 13 de octubre de 2000. Ponencia publicada en actas del Congreso.

-Retamozo Martín (2008). “Demandas sociales y subjetividad colectiva. Apuntes para el estudio de los movimientos sociales”. En *Jornadas de Sociología de la UNLP*, 10-12 de diciembre de 2008, La Plata. Disponible en: <http://bit.ly/2yx9nNu>

- Saba Roberto; Böhmer Martín (2000). “Participación ciudadana en la Argentina: estrategias para el efectivo ejercicio de los derechos”. En Abregú Martín; Ramos

Silvina *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática.*

Río de Janeiro: CEDES Y CELS.

-Uranga, Washington. Bruno, Daniela. Vargas, Teresita (2012). "Diseño estratégico. Cuadernos de cátedra N°7". Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales. Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.

-Urdaniz Anabel (2016). *Nuevos recorridos y escenarios en el marco de la Ley de Niñez 13.298.* Acercádonos Cultura, Capital Federal.