



XXI Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación
Departamento de Ciencias de la Comunicación (FaCSO • UNSJ)
5, 6 y 7 de octubre de 2017, San Juan

Autor o autores:

Apellido: Urdaniz

Nombre: Anabel

Correo electrónico: anabel_urdaniz@hotmail.com

Institución a la que pertenece: Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP

Título de la ponencia:

**ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN EL MARCO DE LA CONVERGENCIA
DIGITAL: EL CASO DE LOS CONSEJOS LOCALES DE NIÑEZ DE GRAL.
PUEYRREDON Y MORÓN**

Área temática: Comunicación en las organizaciones

Palabras claves (3): Estrategias comunicacionales – niñez- política pública

1- Resumen

En este artículo analizo las estrategias comunicacionales que despliegan los Consejos Locales de Niñez de Morón y Gral. Pueyrredon, organismos coparticipativos creados por la Ley provincial de Promoción y Protección de los derechos de la Niñez 13.298. Me interesa pensar en los procesos de producción de las organizaciones en pos de generar visibilidad, organización y participación, lo que dará cuenta de su identidad organizacional. Al tratarse de organismos relativamente “nuevos”(creados a partir de 2008), establecidos por una normativa 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, instantáneo y accesible aunque no así



gratuito. Uno de los objetivos es describir las nuevas formas de intentar incidir en las agendas de políticas públicas con híbridos mecanismos de organización entre acciones de 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 algunos de los objetivos comunicativos de cada uno de los Consejos Locales con el fin de delinear las estrategias comunicacionales de cada uno de ellos en relación a los productos comunicacionales que pueden observarse en sus plataformas digitales, para ello se emplearán las técnicas de análisis de contenido y entrevistas a referentes de los organismos. Asimismo, lo que deviene interesante de la investigación es la capacidad de indagar la planificación de la comunicación, y en este punto se tienen en cuenta las acciones políticas, los actores sociales, las relaciones y posiciones en la red y las características de los municipios, desde el doble juego de la prácticas territoriales y de los usos y apropiaciones que las instituciones realizan de las plataformas digitales.

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN EL MARCO DE LA CONVERGENCIA DIGITAL: EL CASO DE LOS CONSEJOS LOCALES DE NIÑEZ DE GRAL. PUEYRREDON Y MORÓN

*La metáfora que propongo es la de **sin-tonía acuífera**, pensar la comunicación como un arroyo en el desierto. Todo lo que rodea ese cursito de agua se modifica y cuando avanza se generan nuevos sistemas acuíferos (...) la comunicación avanza y **genera ambientes perceptivos, hace ver, hace hablar en torno de cuando avanza**. A medida que aumenta su cauce va generando movimientos que son escenarios socioculturales que permiten habilitan o clausuran determinadas cuestiones.*
(Massoni, 2016)

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”. 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).

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, el trabajo metodológico que desanda esta ponencia, ha sido útil para revisar 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)

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) 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” (2004: 12).

Al momento de analizar los productos comunicacionales y las entrevistas a los miembros del Consejo continuó 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 posibilidad, capacidades, escenarios y recursos en relación al objetivo estratégico y de propuestas articuladoras e integradoras que reconozcan la complejidad de los contextos.

Desde este trabajo se cree que el concepto “estrategias comunicacionales” puede albergar en sí mismo otros conceptos pilares a investigar: *la identidad organizacional, los usos y apropiaciones de recursos digitales y las prácticas territoriales de participación, organización y visibilidad.*

Corpus empírico



Cabe señalar que se trata de una ponencia que configura elementos teóricos pero para aplicarlos concretamente a una matriz de análisis de contenido¹, por lo que indaga material específico del objeto de estudio y en base al mismo genera algunas premisas y configura algunas preguntas. El carácter exploratorio y el relato de la experiencia metodológica justifican el empleo de la primera persona en varios apartados.

He elegido como muestra y como delimitación de lo que considero producto comunicacional distintas Jornadas organizadas por los Consejos Locales, en este sentido se analizarán como productos comunicacionales: los volantes o invitaciones a dichas jornadas publicadas en las plataformas digitales (Facebook y página web), algunos comunicados de prensa relacionados con dichas actividades y la información de los eventos de facebook.

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, resolví analizarlos para poder dar cuenta de las relaciones con actores claves.

Respecto al Consejo Local de Morón elegí y analicé 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, aunque no la actualiza desde 2013.

En lo que respecta al análisis de contenido se han creado un conjunto de inferencias que surge de las variables a medio construir en el taller de tesis: *temáticas* de las jornadas, eventos o comunicados, *año y mínimo contexto político y económico*, *representaciones lingüísticas*

¹ Las matrices de análisis diseñadas, así como las entrevistas realizadas se pueden encontrar aquí:
<https://docs.google.com/document/d/1ScwuJgyXUaKABGOLIdqrd1DUFhRnLTzULVBeQafavBo/edit>



(atención en torno a los adjetivos referenciales y mapas cognitivos², modalidades del discurso (formas, atribuciones, aseveraciones, intención), *público al que se orienta*, quién organiza y *procesos institucionales que habilita o que lo preceden*, la intención en esta inferencia es pensar el posicionamiento del Consejo en la producción de la jornada, en términos de recursos jurídicos, económicos o socio-políticos.

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

Componentes de las estrategias comunicacionales: empezando a tejer realidades

Dentro de los principales componentes de las estrategias se encuentran *las líneas de acción*, 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). Si bien reconocemos que las líneas de acción de la institución responden a una diversidad de actividades, en este trabajo se analizarán en ese punto las jornadas realizadas y las temáticas abordadas.

Consejo Local de General Pueyrredon

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 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*

² Este concepto es empleado por Klaus Krippendorff en su manual “Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica”, en tanto especie de mapas situacionales de los que se “infieren pautas o formas de entender ciertos problemas y porque no, el mundo”.



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 desarrollaremos reflexiones para pensar los demás componentes de las estrategias.

Vocación de incidencia: acciones respecto a políticas públicas y normativas

Tanto el Consejo Local de General Pueyrredon como el Consejo Local de Morón 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 Natalia Zapata (2012) quien 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 Concejo Deliberante. Estos debates así como la rendición de cuentas se realizaron desde el comienzo en el Concejo Deliberante lo que le da a la jornada cierta legitimidad. 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 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 identidad organizacional y su creación, 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 Mariela, 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 romper los huevos, 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 premisa 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 de derechos. Ante dicha situación, Mariela 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”. Mariela Consejo Local de General Pueyrredon, entrevista personal.

Acciones de denuncia

Las publicaciones de denuncia comienzan a principios de 2016 ante el recorte de unas horas del Programa Educativo (PEBA). El CL escribe un pronunciamiento en donde deja constancia del valor 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. Mariela 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 de 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.” Mariela, Consejo Local de General Pueyrredon, entrevista personal.

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, quedó mirando para el pasado y durante 2016 no cumplió ningún punto de su plan de acción.

Campaña contra la estigmatización de jóvenes

El Consejo Local de Gral. Pueyrredon tiene un gran recorrido en dicha temática, de hecho es uno de los ejes



transversales que orienta sus planes de acción durante el año. Durante 2014 armaron 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.

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. 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 parafrase 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 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. Aquí 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 Consejos. 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 Mariela, que es psicóloga:

“Luego seguimos pensando, paren acá tenemos una herramienta que dice la Ley, que son los Consejos Locales, discutíamos, muchos se resistían, porque muchos decían que si nos institucionalizábamos no íbamos a poder tener la misma libertad que siendo Foro”. Mariela, Consejo Local de General Pueyrredon, entrevista personal.

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 Mariela.

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 hacen radio abierta, se ponen stands y sobre todo se les da el micrófono a los jóvenes. La fecha en la que se realiza es por el aniversario de la Convención



Internacional. 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”. Retomaremos más adelante la vocación de incidencia a partir de la construcción de un opositor tan palpable como el gobierno municipal.

Publicaciones informativas

Ya se ha dicho que uno de los presupuestos 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.

El 4 de julio de 2016 aparece la primera 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. 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.

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 populares³ que devinieron de la promulgación de la Ley. En esta primera jornada se observa que si bien invita el Consejo Local, figura como contacto un mail de la Dirección de Niñez Municipal, lo que implica la dependencia respecto a los recursos de organización brindados por la gestión y la falta de autonomía e identidad propia.

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 Jorgelina, 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

³ Se realizaron asambleas, encuentros foros y marchas en todo el país para promover una nueva legislación que terminará con el Sistema de Patronato de menores instituido por la Ley Agote N°10903.

años, criminalización de niños, niñas y adolescentes y procedimientos revictimizantes de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual infantil”. Jorgelina del Consejo Local de Morón.

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”. 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 o profundizar en la calidad de algún aspecto de la misma considerando la identidad capacitadora*



del Consejo. Desde que fueron creados han desarrollados actividades de promoción que buscan instalar conceptos del nuevo paradigma y que repercutan en la construcción de políticas, por ejemplo, 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. Esto no es casual ya que en 2013 hubo reiterados intentos desde el kirchnerismo para bajar la edad 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. A pesar de que, a



diferencia del Consejo Local de General Pueyrredon, el de Morón no fue creado por ordenanza, sí fue sumado al organigrama municipal. Desde este lugar, pudo contribuir a generar una política pública: la creación de un parador para niños y niñas en situación de calle. En el CL participa “El transformador”, una institución que trabaja con niños y niñas en calle, debido a la cantidad de *pibes y pibas* en esa situación, se evaluó desde el Consejo la posibilidad de crear un paraje. Después de varias idas y vueltas, el Municipio concretó el proyecto, pagó el alquiler de una casa y todos los insumos para sostenerla. De parte de provincia se logró 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 realizó en “El Transformador”, la invitación tenía una pancarta que decía “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 Lucas Ghi salió en los medios de comunicación avalando al Consejo y exigiendo el pago. Consideramos que es necesario en trabajos futuros profundizar en 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 (2015), 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 “brindarán herramientas”, más que de talleres.

Comunicados de denuncia

Después de que Jorgelina afirmara una posición tan negativa del actual gobierno de Cambiemos en Morón y potenciara algunos enunciados relacionados con el “imaginario nacional y popular kirchnerista”, ante la pregunta respecto si los miembros del Consejo Local son parte de algún partido, 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 disminuyó 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. 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 de Morón 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.

¿QUÉ ES EL CONSEJO LOCAL?

El Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Morón es un espacio horizontal y abierto, integrado por representantes de organizaciones de la llamada sociedad civil y de diversas áreas de los gobiernos municipal y provincial. La normativa vigente lo consagra como un órgano esencial del Sistema de Protección y Promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Su misión fundamental es la elaboración de planes de acción en la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes y el monitoreo de políticas públicas. Las funciones de los/as miembros/as del Consejo local se cumple ad-honorem y son consideradas de interés público relevante.

El municipio de Morón adhiere al nuevo sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. A partir de esa adhesión asume el

compromiso de convocar la conformación del Consejo Local de Morón. Acuden a dicha convocatoria organizaciones y espacios no gubernamentales cuya actividad se vincula a la temática de niñez y adolescencia.

LA HISTORIA DEL CONSEJO

El Consejo Local de Morón se constituye formalmente el 23 de octubre del año 2008. Desde entonces se viene trabajando con reuniones periódicas y en diversas actividades que se planifican año tras año, intentando dar difusión y concreción al nuevo paradigma sobre niñez y adolescencia, consagrado en la Convención de los Derechos del Niño y recepcionado por la legislación nacional y provincial. Durante el año 2010 el Consejo concreta visitas a lugares donde se alojan niños, niñas y adolescentes. A partir del análisis de casos que atienden cada uno de los espacios que lo conforman, se explicitan los más recurrentes obstáculos a la

consolidación del sistema de promoción y protección de derechos y las situaciones de mayor vulneración.

Se acuerda sobre temas prioritarios para orientar la labor del Consejo.

Se perfilan, como tareas de inicio, estas problemáticas:

- 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.
- Procedimientos revictimizantes de niños, niñas y adolescentes víctimas de ASI.

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”⁴. 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 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 mencionadas 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

⁴ <http://www.moron.gob.ar/nuestra-gestion/accion-social/ninez-y-juventud/>



creemos que es una parte de la estrategia de comunicación que fortalece la organización, 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 del 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 niñas 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 infantil 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”. Mariela-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. Jorgelina- Consejo Local de Morón.

Consideramos que mediante el análisis en profundidad de los objetivos comunicativos y de las distintas estrategias comunicacionales que despliegan es posible describir la identidad que construyen cada uno de estos Consejos.



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, en la actualidad, concurren a las Asambleas 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 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. Insistimos en la “pretensión de legalidad” de estos organismos lo que se relaciona con la historia de su creación.

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 lo 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, esta es la historia legal de los Consejos, cuestión que comparten en sus discursos. De todas formas sus procesos de construcción de sentido identitario ponen en tensión continuamente prácticas instituyentes.

“La dinámica social se plantea como una relación abierta entre lo instituido-la cultura en estado objetivado- y lo instituyente, es decir las prácticas sociales que aun estando objetivamente ajustadas a las estructuras que las engendraron, comportan siempre una parte de indeterminación ya que son el producto de luchas simbólicas que están sometidas a variaciones de orden temporal-históricas- y al estado de relaciones de fuerza” (Bourdieu, 1990, p. 287).



Hay por parte de los Consejos Locales una búsqueda constante de lo que son o de lo que deberían hacer. ¿Son capacitadores, divulgadores, denunciantes, 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 continuidad 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.

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 incluso a nivel ejecutivo 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 y se relaciona con el acceso a información que no es de acceso público y capital simbólico acumulado respecto a ciertos mecanismos legales. Mariela, 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”, Mariela del Consejo Local de Gral. Pueyrredon.

Futuras preguntas

Se considera necesario poder indagar más documentos de estos Consejos Locales para realizar una producción de análisis de contenido en profundidad. Como posibles conclusiones se puede destacar que si bien el diálogo con los gobiernos kirchneristas de ambos municipios en los que se instalan estos 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 el presupuesto 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 asentadas en esas ciudades. 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 por último la idea 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 teórica de ciertas temáticas, entre otros factores.

Resta profundizar las relaciones entre las organizaciones que componen los Consejos, enfatizar en la organización interna y en la comunicación externa, para terminar de dimensionar las estrategias comunicacionales. Estos puntos anteriores ya se habían tenido en cuenta en otros trabajos y la intención en esta oportunidad fue correrse de una mirada mediocéntrica de las estrategias.

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.
- 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