



Pérez, Sergio Eduardo

# Prácticas de comunicación del Estado en la gestión de políticas públicas para la infancia y la adolescencia. Análisis de caso del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Pérez, S. E. (2019). *Prácticas de comunicación del Estado en la gestión de políticas públicas para la infancia y la adolescencia. Análisis de caso del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes*  
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2243>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## **Prácticas de comunicación del Estado en la gestión de Políticas Públicas para la infancia y la adolescencia. Análisis de caso del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia**

*TESIS DE MAESTRÍA*

**Sergio Eduardo Pérez**

sereduperez6@gmail.com

### **Resumen**

Este proyecto de investigación surgió a partir de la existencia y objetivos a los que apunta la Ley 26.061, y su decreto reglamentario de octubre de 2005, que creó el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SENAF), un Consejo Federal de Infancia, además de la asignación como órgano de aplicación de dicha ley a organismos preexistentes o a crearse.

La ley con este sistema apunta a establecer los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino. De ahí la importancia de la dimensión comunicacional de ese sistema como un conjunto de procesos de construcción de significación y de sentidos en la gestión de políticas públicas.

Conformando el Sistema de Protección de Derechos se encuentran diversos actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales relacionados en la gestión de políticas públicas.

La ley explícitamente establece en su articulado el derecho a la comunicación e información. Indica claramente que los organismos del Estado deben garantizar campañas permanentes de difusión y promoción de sus derechos dirigidos a la comunidad a través de los medios de comunicación social.

Uno de los niveles del sistema es el provincial por lo cual se crea el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante COPNAF). Sin embargo, su implementación no ha contemplado disponer al mismo tiempo de políticas específicas que planifiquen sus prácticas y actividades de comunicación, que colaboren en la difusión, comprensión y

ejercicio pleno y efectivo de los derechos. Las políticas públicas son prácticas, es decir constituyen actividades interconectadas, situadas, históricamente construidas y condicionadas en su trayectoria. Su significación y propósito deriva de las posibilidades efectivas de encuentro y participación de los diferentes actores involucrados –con sus propios intereses, visiones y poder- y no solo de la implementación de regulaciones y órdenes estructurales. Ello supone la necesidad de planificar los cursos de acción en la gestión de la política pública, incluyendo la comunicación como una práctica en su faz instrumental e interaccional.

En el artículo 29°, la ley al aludir al principio de efectividad, estableció que esos organismos deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole (el subrayado es del autor), entre ellas prácticas de comunicación, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos. De esta manera comunicar los derechos y garantías es una actividad que debe desarrollarse en el funcionamiento del sistema de protección.

Los estados provinciales, entre ellos el de Corrientes con similitudes y diferencias a otros estados, atraviesan procesos de implementación del sistema, adecuaciones legislativas y aprendizajes a partir de la ley nacional.

Las prácticas de comunicación del COPNAF, como parte de este sistema, son abordados en este trabajo como evidencia empírica en un estudio de caso, al efecto de dar cuenta del valor y la necesidad de visibilizar la dimensión comunicacional de la política pública.

Los propósitos de este proyecto son:

- Describir las prácticas de comunicación en la efectivización de dichos derechos, como parte de las acciones de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes;
- Revalorizar esas prácticas comunicativas, y
- Reconocer a esas prácticas como procesos de aprendizajes de los diferentes actores en la dinámica de reconfiguración permanente del sistema.

## ***Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)***

***Carrera: Maestría en Ciencias Sociales,  
con orientación en comunicación***

**Título: Prácticas de comunicación del Estado en la gestión de Políticas Públicas para la infancia y la adolescencia. Análisis de caso del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia.**

**Autor: Sergio Eduardo Perez - Corrientes**

**Correo electrónico personal: [sereduperez6@gmail.com](mailto:sereduperez6@gmail.com)**

**Correo electrónico laboral: [seperez@senaf.gov.ar](mailto:seperez@senaf.gov.ar)**

**Director: Washington Uranga**

**Co –Directora: María del Socorro Foio**

**Fecha de entrega: 25/03/2019**



---

Nadie nos creará un mañana diferente que no podamos reflejar al menos de manera incipiente en nuestras prácticas y comunicaciones de hoy. Encierra un gran engaño decirle a los jóvenes que son “el futuro de nuestro país” y de nuestra sociedad si estas mismas personas no pueden ver hoy, en nuestro actuar cotidiano, signos portadores del futuro que les estamos anunciando. (Uranga, 2016, p. 43)





---

### **Dedicatoria y agradecimientos**

Dedicado a todas y todos aquellos que colaboraron y acompañaron este proceso de trabajo.

Vayan mis agradecimientos a los que de una u otra forma aportaron a la finalización de este informe y a quienes sienten a la comunicación como un campo de estudio para seguir contribuyendo.

## INDICE

<b>:: Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>:: Materia y métodos- resultados- discusión.....</b>	<b>10</b>
<b>Las niñas, niños, adolescentes y nuestras concepciones .....</b>	<b>10</b>
<b>Los derechos humanos y los derechos de niñas, niños y adolescentes.....</b>	<b>11</b>
<b>:: Enfoque conceptual del problema.....</b>	<b>16</b>
<b>La complejidad de la comunicación en organismos públicos.....</b>	<b>16</b>
<b>Descripción del abordaje de las infancias.....</b>	<b>17</b>
<b>La creación del sistema .....</b>	<b>19</b>
<b>De la formulación de las políticas públicas .....</b>	<b>22</b>
<b>De la implementación .....</b>	<b>24</b>
<b>EL COPNAF, el sistema y sus aprendizajes .....</b>	<b>26</b>
<b>Evaluación global de la política o programa .....</b>	<b>31</b>
<b>:: Descripción de la dimensión comunicacional .....</b>	<b>34</b>
<b>La dimensión comunicacional.....</b>	<b>37</b>
<b>Las prácticas comunicativas del COPNAF .....</b>	<b>39</b>
<b>Las noticias del Consejo en los medios .....</b>	<b>42</b>
<b>Presencia en la web y redes sociales .....</b>	<b>45</b>
<b>Aplicación de la Matriz de Niveles de Incidencia.....</b>	<b>60</b>
<b>:: Conclusiones.....</b>	<b>68</b>
<b>:: Bibliografía .....</b>	<b>73</b>
<b>Fuentes .....</b>	<b>75</b>
<b>:: Anexos .....</b>	<b>77</b>
<b>GUIA DE PREGUNTAS ORIENTADORAS PARA ENTREVISTAS .....</b>	<b>77</b>
<b>CATEGORÍAS DE ANALISIS APLICADAS A LA DESCRIPCIÓN DE LOS     INFORMANTES CLAVES ACERCA DE LAS PRÁCTICAS     COMUNICACIONALES DEL COPNAF .....</b>	<b>79</b>
<b>Categorías de análisis del contenido informativo en los artículos periodísticos     emitidos por el COPNAF.....</b>	<b>80</b>
<b>:: Registro fotográfico de prácticas comunicacionales .....</b>	<b>84</b>

---

## :: Introducción

Las infancias son construcciones histórico-sociales, como sentido y significación, es decir comunicación, y forman parte de la agenda de la política social del Estado en sus distintos niveles.

La cuestión de los derechos de la infancia, como construcción de sentido y significación, son temas actuales de la política pública argentina y la vulneración de esos derechos es uno de los problemas de la agenda social.

Al respecto Sandra Carli (2002) explica que aunque las niñas y niños existieron siempre, se constituyen en sujetos a partir de los discursos como totalidad significativa en un período determinado. Los posiciona como agente social. Se tornan objeto de significación en el discurso construido. Agrega que es posible situar a la infancia como una construcción histórica enmarcados en discursos de diverso tipo.

De esta manera las infancias resultan de “vital” importancia para un país, y para el Estado como articulador de diversos intereses, es relevante la comunicación de sus políticas sociales públicas, especialmente hacia este grupo etéreo. Si bien la información, su promoción y difusión son necesarias, con esto no alcanza. Diagnosticar el componente comunicacional es fundamental.

En Corrientes se creó el COPNAF; a partir de la última modificación de la ley de ministerios provincial se cambió a Dirección de los Derechos de la Niñez y Familia la denominación del área específica, antes de Minoridad.

Llobet (2011) propone avanzar en la investigación en dos niveles: por un lado desentrañar los discursos sobre la ciudadanía infantil y los derechos de los niños, que excluyen a grupos marginalizados y privados de sus derechos. Basa su propuesta en las ideas de Reynolds et al., sobre esa problemática:

“En segundo lugar, para examinar los aspectos performativos de la ciudadanía, es decir, para ver cómo las personas se posicionan a sí mismos como ciudadanos y cómo son tratados por otros en tanto tales, incluso en contextos de profunda desigualdad, y aun cuando tal ejercicio de ciudadanía carezca de las condiciones para la transformación del contexto. En efecto, las formas de apropiación y uso específicos del discurso de derechos como instrumento de resistencia por parte de niños, niñas y adolescentes es una dimensión posible de tal performatividad. Asimismo, tales usos, debemos recordar, también se vinculan con el hecho de que es el discurso de derechos la vía legítima para acceder a la ayuda. (REYNOLDS; NIEUWENHUYNS; HANSON, 2006)”. (Citado por Llobet, 2011, pags. 453 y 454)

En relación a la comunicación Dallera, explicando dos metáforas (comunicación como transmisión y comunicación como falacia del consenso) indica que tenemos expectativas exageradas con un cierto optimismo ingenuo que supone que más y mejor comunicación, favorece la comprensión o el logro de acuerdos y consensos de largo plazo. Acordando con Luhmann, concluye que en la práctica comunicativa se trataría “de aceptar un entendimiento situado en el nivel de las resoluciones prácticas de la vida” (Luhmann, 1996). (Citado por Dallera, pags. 58-59)

Por todo lo anterior y ante la forma que le han dado los actores sociales, a las prácticas comunicativas del Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061), entre ellos el Estado en sus diferentes niveles, se hace necesario sensibilizar a las dirigencias y visibilizar a estas como un proceso de construcción de significación y sentidos en la gestión de políticas públicas; Así mismo, es preciso admitir la relevancia de la comunicación como un componente y herramienta estratégica en la gestión de políticas sociales orientadas a la infancia.

## :: Materia y métodos- resultados- discusión

### Las niñas, niños, adolescentes y nuestras concepciones

Las significaciones y sentidos acerca de la infancia son una construcción histórica y social, resultado de la complejidad entre la diversidad cultural, la clase social y las diferencias de género.

En un recorrido histórico se observa cómo se han modificado los abordajes en los sistemas de atención a la niña, niño y adolescente a partir del supuesto de que:

No siempre la infancia ocupó un lugar significativo y trascendente como en nuestro tiempo (...) Por muchos siglos la infancia fue un hecho marginal y privado, donde abundaron formas brutales de abandono y apropiación del niño como objeto, muchas veces al servicio de las clases altas. (Eroles, Fazzio y Scandizzo. 2001, p. 22)

De ser un desconocido, casi un objeto de propiedad del cual se puede disponer, estos autores citando a Bárbara Tuchman, afirman que: *“Nada resulta más chocante en esta época que la falta de interés por los niños”* (Ibidem, p. 23)

La situación era similar durante la conquista de América, ya que las niñas y niños son considerados parte integrante de una mercancía, no tienen derechos ni frente a sus padres, ni tampoco frente a los dueños de sus padres; y en la revolución industrial, eran puestos a trabajar, mientras que el Estado, creaba fábricas para que trabajaran niñas y niños, o proporcionaba niños y jóvenes huérfanos a los fabricantes de manufactura, solo a cambio de alimentos.

En el año 1910, etapa de las migraciones, se empieza a pensar en medidas a tomar con los niños proletarios, muchos hijos de extranjeros. Después de la Segunda Guerra, comienza a gestarse otra concepción de la familia y diversas configuraciones familiares, a nivel mundial. Ya entre los años 70 y 80, se consagra la ciudadanía y el niño como sujeto de derechos.

Cambian las pautas culturales. Surge la familia nuclear y comienza una preocupación más acentuada por el porvenir de los niños. Comienza a plantearse crecientemente la necesidad de atender a la crianza de los más pequeños. Los jardines de infantes y las guarderías como experiencias incipientes a mediados del siglo XIX”. (Ibidem, p. 26)

Aunque las niñas y niños existieron siempre, se constituyen en sujetos a partir de los discursos como totalidad significativa en un período determinado. Lo posiciona como agente social. Se tornan objeto de significación en el discurso construido. Es posible situar a la infancia como una construcción histórica enmarcada en discursos de diverso tipo. (Carli, 2002).

La niñez como grupo se transforma en categoría social a partir de ser reconocida y distinguida con ciertas características, leídas como propias y por los demás (Colángelo, 2005). Esta autora propone repensar el sujeto niño o niña, dialogar y complementar el enfoque antropológico con otros enfoques disciplinarios y desnaturalizar eso que se denomina infancia cuando se hace referencia a niños y niñas; incorporando la noción de diversidad. Esta es definida como la variedad de formas de vivir en sociedad y representaciones de mundo social creada por los humanos, como particularidades culturales y complejidades de las sociedades nacionales. Por lo tanto propone analizar la diversidad desde la desigualdad social, es decir desde la clase en la cual se inserta el niño o la niña, dando lugar a las representaciones y prácticas acerca de la infancia derivadas de su posición en la estructura social.

Ante esta diversidad la autora se pregunta en qué idea de niño se fundaron las teorías y prácticas pedagógicas de la Argentina. La articulación de diversidad y desigualdad permite abarcar la complejidad de la infancia en su totalidad, sobre todo la de los sectores populares. Además de las dimensiones de variedad cultural, la desigualdad social se suma una tercera dimensión, la diferencia de género. No se vive de la misma manera la infancia como niño o como niña.

Siguiendo con esta línea la niñez, a partir de estas nuevas miradas sobre la infancia, visibilizándola, distinguiéndola de otros sectores sociales, es una construcción relacional adulto céntrica, que se crea a partir del contraste y la diferencia de las relaciones con otros, en constante transformación; infancia como proceso dinámico y conflictivo. Como ejercicio de poder, arbitrario y político, para producir e imponer un orden jerárquico donde cada uno ocupa un lugar; un trabajo de imposición, de definición de lo normal y anormal, de universalización.

Sin embargo, expresa Colángelo, en el estado de crisis actual se observa una pluralidad de rostros de la niñez. Ya no sería posible interpretar la diversidad o diferencia como algo “anormal” o “disfuncional” porque no se ajusta a esa definición universal sino como un modo alternativo de organización familiar vinculado a una cultura popular urbana.

## **Los derechos humanos y los derechos de niñas, niños y adolescentes**

Los derechos humanos presentan ciertas características:

Son universales. Es decir se nos reconocen a todas y todos por el solo hecho de la dignidad de ser humanos, más allá de la nacionalidad, la religión, la profesión de la creencia política, el grupo cultural, lo étnico, lo etario, la clase social, la orientación sexual, entre otras

características sociales; Son innatos, es decir desde que nacemos; Son irrenunciables: es decir no podemos válidamente renunciar a ellos aunque queramos; Son inalienables: es decir que los derechos humanos pertenecen a la humanidad y son esenciales a la dignidad (merecimiento) de la persona; Son imprescriptibles, es decir no se pierden con el paso del tiempo; Son indivisibles, es decir tienen relación mutua, se complementan y son interdependientes.

La República Argentina ha sido señalada y observada como una vanguardia, en relación a políticas públicas, en particular aquellas orientadas a los derechos humanos. Uno de los indicadores estaría dado por haber llevado adelante una política de memoria, juicio y castigo a funcionarios y dirigentes responsables de delitos considerados como de lesa humanidad. Asimismo, con el impulso de otras acciones que tienen que ver con el respeto de derechos de minorías como políticas de género y diversidad.

Pero, en relación a las infancias, si se considera la firma de la Convención respectiva y su incorporación a la Constitución Nacional (C.N.) la ley que creó el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes tuvo una sanción tardía. Lo que marca en Argentina, en relación a otros países del continente, un tratamiento diferencial con los derechos de las infancias.

A partir de esta Convención se define a las niñas, niños y adolescentes por sus atributos positivos comunes y no por lo que les falta o carecen. De ahí que se los reconoce como sujetos plenos de derechos.

El niño es titular de los derechos fundamentales que las constituciones, los instrumentos internacionales y las leyes reconocen a todas las personas, y goza además de protección específica a sus derechos que se encuentran en instrumentos especiales y también en diversos instrumentos generales de derechos humanos, tanto de alcance universal como regional. (Cillero Bruñol, M., 1999).

La Convención opera como un ordenador de las relaciones entre la infancia, el Estado y la familia. Apunta a una especificidad de los derechos humanos. Reconoce la autonomía progresiva de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) y establece obligaciones de los padres y el Estado en relación a estos derechos.

Las razones estarían en la tradición proteccionista (niño objeto a ser representado por otros); en el cambio de perspectiva desde las necesidades (receptor pasivo) a la de derechos (sujeto

activo); en la dificultad de la materia que se aborda, y en la diversidad cultural que parecía algo insuperable, además de cuestiones ideológicas y la consideración de lo que se denominaba “incapacidad jurídica”. Otra razón estaría dada por la existencia y vigencia de leyes de “menores” anteriores a la convención.

Con la ley 26.061, orientada por “el Paradigma de la Protección Integral”, se crea un sistema integrado por aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan, supervisan promocionan, difunde e informan y comunican las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En el capítulo II (artículo 45°) de la ley 26.061 que consagra el sistema, se menciona al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia integrado por diversos actores, entre ellos la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia junto a los respectivos representantes de los órganos de aplicación de la ley en los territorios provinciales. Esos organismos multi actorales pueden ser pensados como un dispositivo de comunicación, circulación e intercambio de información al respecto de la política pública en la temática.

La ley también prevé la participación de la comunidad en la ejecución de políticas públicas. En el Capítulo IV, desde el artículo 65 al 68, se menciona a las organizaciones de la sociedad civil, definiéndolas como organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia a “aquellas que, con Personería Jurídica y que en cumplimiento de su misión institucional desarrollen programas o servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. Si bien se las menciona en varios apartados, ninguno de estos artículos está reglamentado en el Decreto N° 415/2006 que regula el sistema, y tampoco a la fecha se creó el registro nacional de organizaciones que se menciona en el artículo 68.

En el año 2007 con la reforma constitucional de la provincia de Corrientes se incorporaron los derechos del niño y la familia, las personas con discapacidad y adultos mayores. Además por una ley solo adhirió a la ley nacional, facultó al Poder Ejecutivo a designar su representante al Consejo Federal y además en el mismo instrumento definió la figura del Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que nunca fue designado. Un año después, por Decreto N° 257/2008 creó un espacio nuevo como consejo provincial.

Está integrado exclusivamente por los ministerios del Poder Ejecutivo y sin participación de los municipios ni las organizaciones de la sociedad civil, mencionadas en la ley nacional. Es decir que solo participa y define el nivel provincial para diseñar políticas públicas y responder ante diversas vulneraciones.

De la descripción de su constitución y funciones se puede presuponer la existencia, adecuada o no, de prácticas comunicativas para el cumplimiento de sus objetivos, misiones y funciones.

El modelo comunicacional predominante, es el del “hacer o transmitir una noticia”, con el clásico esquema “Emisor – Mensaje – Receptor”, unidireccional y con un objetivo funcionalista. Un modelo autoritario, de arriba hacia abajo y sin posibilidades de generar interacciones ni diálogos entre los componentes del proceso.

Los representantes de diferentes áreas o ministerios, se integran al COPNAF como espacio multi actoral, con sus historias, hitos y particularidades. Por lo tanto necesitan comunicarse, construir consensos en relación a significados y sentidos en relación a la responsabilidad estatal que los convoca.

En el intercambio comunicativo se genera nuevo conocimiento y se disputan perspectivas respecto del imaginario social y de los cambios que se pretenden en la historia de la vida cotidiana. Implica, finalmente, sostener que la comunicación atraviesa todo el proceso social y que se incurre en grave error cuando se la ubica como una acción que viene “después de todo lo demás”, con el único propósito de “transmitir”, “difundir”, “divulgar”. (Uranga, W. 2016, p. 39)

Entre las funciones del consejo provincial está la definición de políticas públicas, que las podemos entender como una secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas con relación a cuestiones incluidas en la agenda pública. Por esto es necesario un sistema de información y comunicación fluido como un activo propio de la mayoría de los mecanismos de articulación e integración efectivos. Para ello la convergencia de fines es una condición básica para la existencia de coordinación. En su ausencia, los esfuerzos para conseguir consenso entre las partes intervinientes serían vanos. (Oslak, 2006)

Entonces por la carencia de ese sistema de información y comunicación fluido el área de infancia de la provincia en un proceso con características locales, ante esos derechos que consagra la ley y el sistema de protección, por lo general no explicita su posición, responsabilidad o intervención por las diversas situaciones de vulneración (maltratos, abusos,

---

asesinatos, desnutrición, otros) que tienen la mayoría de las veces como protagonistas, niñas, niños, adolescentes y sus familias.

No podemos dejar de reconocer que cuando una institución se cierra a nuevas reformas porque cree no poder absorber las existentes, esta también desarrollando un aprendizaje, mediante el que acomoda la realidad a su realidad (o al menos, a la visión que ha construido acerca de esta). Ese cambio adaptativo podrá ser juzgado de forma negativa desde una lógica ajena a la organización. Pero desde su punto de vista, se verá probablemente como un cambio necesario, ligado a su supervivencia. Obviamente, podemos y debemos hacer esfuerzos para enseñar a la organización a ver las cosas de otra manera, pero es imprescindible que nosotros aprendamos antes a ver la organización del modo en que ella se ve a sí misma. (López Yáñez, 2003, pags. 151 y 152)

El Sistema de Protección Integral, en su complejidad, está en un constante cambio y proceso de conformación. Pensar y planificar lo comunicacional como constitutivo del sistema y ámbito simbólico de debate socio-político-cultural donde los sujetos organizan sus vincularidades en función de objetivos y propósitos (Uranga, W. 2016) aportaría mayor conocimiento, posibilidades de intercambio, democratizando la construcción participativa de propuestas para la política pública orientada a las infancias.

---

## :: Enfoque conceptual del problema

### La complejidad de la comunicación en organismos públicos

Las “POLÍTICAS PÚBLICAS son el espacio natural de configuración e implementación de los derechos sociales de los ciudadanos (...) para que sean realmente políticas públicas deben ser el resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad civil. (Uranga, W. 2016)

También hay que tener en cuenta que hay una doble complejidad, la de los actores involucrados y la de la situación contexto en la que se encuentran.

PODER Y COMUNICACIÓN están relacionados porque se puede utilizar para beneficio propio o para perjudicar a terceros. Es allí donde se modela el mensaje – Capacidad para hablar – Tenencia y difusión de información – La comunicación es un poder y el poder tiende a apropiarse de la comunicación (Bartoli, A. 1996).

COMUNICACIÓN Y ORGANIZACIÓN: Poder para comunicar no es igual a Poder para organizar. Se corre el riesgo de poder organizar pero no poder comunicar. No se lograrán resultados.

COMUNICACIÓN, ORGANIGRAMA Y SOCIOGRAMA: El primero es formal, distribución de poderes y responsabilidades; es un mensaje en sí, interno y externo. Lo segundo es lo informal u organigrama real. El análisis de ambos elementos permite ver DESVIACIONES por disfunciones, y por revelación de potencialidades.

COMUNICACIÓN y ORGANIZACIÓN: reducen diferencias, divergencias y desorden, es decir cohesionan y armonizan (estados inestables de carácter momentáneo, combate la entropía).

Guillermo Orozco afirma que las **relaciones** dentro de las instituciones siempre son **asimétricas**, están mediadas por el poder de los que detentan el control y la propiedad de las instituciones.

Y para la definición de políticas públicas entre diversos actores hay cuatro criterios que describen esta complejidad

Multiactoral: es decir definir la convocatoria y participación con la mayor cantidad posible y sin exclusiones de actores.

---

Multisectorial: que estén representados todos los sectores.

Plural y diversa: congregar las diferencias para una mayor contribución.

Cultural y políticamente significativa: para la calidad de vida cotidiana de los ciudadanos.  
(Uranga, W. 2016)

Además se relacionan las políticas públicas y entran en juego cuatro dimensiones del gobierno:

-Ejercicio del poder: quién decide/participa.

-Legitimidad: valores que conforman las políticas públicas.

-Actuación, rendimiento o desempeño: eficacia y eficiencia.

-Rendición de cuentas: control a los agentes ejecutores.

(Moreno, C. 2017)

## **Descripción del abordaje de las infancias**

En la Argentina (Eroles, Fazzio y Scandizzo, 2001), podemos caracterizar brevemente la historia del sistema de atención a niños y adolescentes, dividiéndola en cinco grandes etapas:

1) El predominio de lo privado entre 1600 a 1900. Privado porque se considera que la atención de los débiles en la sociedad corresponde a instituciones de beneficencia con el respaldo económico del Estado, bajo un modelo de concepción moral y miseria. Se asimila las características de la pobreza con la desviación social (delito) con un trato disciplinar. La beneficencia es un deber y no un derecho. Los recursos son residuales y no de superación real de la pobreza.

2) Ya entre 1900 y 1930 se desarrolla el sistema público, donde se delinea un sistema proteccional, coexistiendo lo público y lo privado, con la formación en los primeros años del siglo XX de la Comisión Nacional de Hogares y de Asilos, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En 1904 nace el primer gran *reformatorio*, la Colonia de Marcos Paz, llamado después Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez.

El paradigma de la situación irregular, en coherencia, derivó en la construcción de grandes centros de institucionalización. Institutos de internación, donde por decisión estatal, eran alojados niñas y niños para su protección material y moral.

La construcción de estas nuevas alternativas para resolver el problema de los niños desamparados no fue aceptada fácilmente por la sociedad, tal como expresan Eroles, Fazzio y Scandizzo:

Hacia 1913 el Dr. Luis Agote un médico conservador preocupado –como José Ingenieros– por los chicos de la calle y los trabajadores prematuros, concibe un sistema de Patronato Nacional de Menores, presentando un proyecto de ley. Este tiene distintas alternativas de debate y rechazo y es reformulado varias veces hasta que en 1919, es aprobado. (2001, p.29).

De esta manera se crean las estructuras técnico administrativas, los juzgados de menores, la figura del asesor de menores, la figura del delegado-inspector honorario, con el rol de jefe de la Sección de Menores del Palacio de Justicia, al que se le asignó el carácter de policía de costumbres, con crecientes intervenciones en el centro de la ciudad. También se importa un modelo de internado, casas hogares con formas de atención familiar.

3) Entre 1930 a 1945 se consolida y desarrolla significativamente el sistema Patronato Nacional de Menores. Surge el Instituto Interamericano del Niño y el llamado modelo argentino se difunde en Latinoamérica. El sistema tiene tres pivotes: los jueces de menores; la Dirección de Menores y la Sociedad de Beneficencia y el Patronato de la Infancia.

4) Entre 1945 y 1955 se universalizan las prestaciones con la presencia de Ramón Carrillo como Ministro de Salud, pasando el eje por la escuela, la escuela hogar y el barrio; no por los internados. La Fundación Eva Perón interviene la Sociedad de Beneficencia. El área de menores pasa a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social.

Entre 1959 y 1994 se pasa del Consejo Nacional de Protección del Menor al Consejo Federal del Menor y la Familia. Comienza con la creación del Consejo Nacional en 1957, consolidado durante el gobierno de Arturo Frondizi. Lo educativo cruzaba todo este sistema. Un ejemplo de ello es que los chicos internados compartían la escolaridad con los chicos del barrio.

5) En poco tiempo se producen numerosos cambios de denominación y nivel. Entre 1973 y 1983 el área de menores vivirá uno de los períodos más difíciles, ante el proceso histórico político, pero se inicia el desarrollo de los llamados programas alternativos (pequeños hogares, amas externas, familias sustitutas, adopción). Con la democracia en 1983 se crea la Secretaría de Desarrollo Humano y Familiar, dentro del Ministerio de Salud y Acción Social. A partir de allí se introducen temáticas prioritarias como adultos mayores, personas con discapacidad, juventud, mujer, apuntando además de reformular la legislación vigente en materia de familia.

En la década del 90 se crea el Consejo Nacional del Menor y la Familia y se consolida el sistema tradicional de tratamiento de menores, en los institutos de seguridad. En 1992 nace el Consejo Federal del Menor y la Familia y, por primera vez, se promueve una política nacional en la materia.

Poniendo la mirada sobre las políticas para la infancia y sus enfoques en Latinoamérica, Llobet (2001) lo señala como una paradoja, ya que en pleno predominio del denominado modelo neoliberal en nuestro país y en el subcontinente, la Convención de Derechos del Niño se incorpora como política de Estado con la Reforma Constitucional de 1994.

El movimiento post-neoliberal iniciado en los primeros años del siglo XXI, también denominado liberalismo inclusivo, ubica a la pobreza infantil como el centro de atención de la agenda gubernamental, buscando producir una ruptura en el círculo intergeneracional de la pobreza.

### **La creación del sistema**

La ley 26.061, popularmente conocida como “ley de infancia” o “ley del niño”, en el título III, artículo 32°, habla de la conformación de un sistema.

En relación a la comunicación, en el propio texto de la ley, en varios de sus artículos se expresa explícitamente el derecho a la comunicación e información. En el 14°, referido al derecho a la salud, se indica claramente que los Organismos del Estado deben garantizar campañas permanentes de difusión y promoción de sus derechos dirigidos a la comunidad a través de los medios de comunicación social.

Al aludir al principio de efectividad en el artículo 29°, se estableció que deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales *y de otra índole* (resaltado del autor), entre las que se podrían ubicar a las prácticas de comunicación, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos en esta ley. De esta manera comunicar los derechos y garantías debería ser una actividad que debe desarrollarse en el funcionamiento del sistema de protección.

López Yáñez (2003) afirma que se carece de una teoría rigurosa para comprender la práctica en las organizaciones y que dé consistencia y cohesión a todo ese conocimiento acumulado, mientras explica que, en tanto estructura compleja,

Un sistema se crea cuando un número determinado de elementos son reunidos, estableciéndose una relación entre ellos que se convierte en estrictamente necesaria para que el sistema realice las operaciones que lo mantienen en funcionamiento. Somos conscientes de que ésta es una afirmación circular, en donde un sistema da forma a unas relaciones, que dan forma a unas operaciones, que dan forma a un sistema. (López Yáñez, 2003, p. 145).

Según éste habría un desequilibrio entre conocimiento de la realidad y lo que debería ser o cambiar. Asegura que se ha prestado mucha atención a procesos que nos gustan pero no a los que no nos gustan, por ejemplo las resistencias a los cambios y transformaciones o el desvío de los objetivos y fines organizacionales. Sentencia que el ideal no debe ocultar lo real.

Al referirse a los sistemas sociales y la comunicación Dallera sostiene que:

“Si hubiera individuos que pensarán pero que no comunicaran sus pensamientos, entonces no habría sociedad (...) Así nace la sociedad: a partir de comunicaciones que generan otras comunicaciones. El conjunto de comunicaciones que producen y reproducen la sociedad (...) La totalidad de las comunicaciones producidas por todos los sistemas sociales constituyen la sociedad”. (Dallera, 2012, pp. 65 y 68)

Finalmente, en relación a los tipos de sistemas, el autor concluye que lo que tiene en común todos los sistemas sociales que componen la sociedad, es que son el resultado de lo mismo que produce, comunicación.

Por su parte, López Yáñez afirma:

Con Luhmann los sistemas sociales dejan de ser agregados de individuos y se convierten en flujos comunicativos que se enlazan entre sí. (...) Los sistemas sociales se construyen a sí mismos mediante un aprendizaje basado en la comunicación. Aprender consiste entonces en crear estructuras y transformarlas para mantenerse (el sistema) en funcionamiento. (López Yáñez, 2003, p. 149)

Como parte del funcionamiento del sistema está la dimensión comunicacional como un conjunto de procesos de construcción de significación y de sentidos en la gestión de políticas públicas.

- a) la construcción de significados (que opera socialmente con vista a instituir representaciones compartidas y plausibles sobre el derecho y las políticas públicas), y
- b) la producción y la creación de sentidos subjetivos (que derivan de los marcos mentales y las situaciones/condiciones propias de quienes diseñan, ejecutan, evalúan o son destinatarios de las políticas públicas).

De manera tal que sería importante admitir la tensión y la no-linealidad existentes entre ambos procesos: a partir de la circulación de significados establecidos sobre el derecho y las políticas públicas (entendidos como las significaciones imaginarias sociales de Castoriadis), las

prácticas/interacciones comunicativas en la gestión de las políticas públicas generarán en los sujetos sociales intervinientes actividades de destrucción y nueva construcción de sentidos con respecto al derecho y las políticas públicas (entendidas como actividad de creación/alteración del imaginario radical de Castoriadis).

La dimensión comunicacional:

“Pone de manifiesto cómo se construyen las relaciones entre todos los actores intervinientes, hacia adentro y hacia afuera de los ámbitos organizacionales e institucionales, y se expresa a través de la materialidad de los actos comunicativos, los modos de enunciación y los medios utilizados. (Uranga, 2012, p.6)

El actor estatal (Poderes ejecutivo, legislativo y judicial), por sus recursos y calidad política, es el que mayor potencialidad presenta para promover cambios estructurales en relación al Sistema de Protección local.

Para llevar a la práctica el plan de comunicación, el Gobierno tiene a su disposición multitud de medios. (...) La comunicación traspasa todas las etapas de las políticas públicas. Ha dejado de constituir un aspecto opcional, sino que va a condicionarse perciben socialmente los programas públicos, lo que en la actualidad es determinante para el resultado. Las políticas públicas son el elemento básico de la legitimación del que hacer político, y ya no puede darse dicha legitimación sin comunicación. (Moreno, 2012, p.14)

Moreno reflexiona acerca de la importancia de la comunicación de las políticas públicas concluyendo que es necesaria una campaña de comunicación para cada política. La autora considera que, la estrategia de comunicación debería sistematizarse a través de un plan de comunicación, semejante al que se utilizaría en cualquier campaña de comunicación. (Moreno, 2012)

Algunas organizaciones e instituciones dejan a la buena voluntad lo referido a como se comunicará y promocionará el sistema, sus actores y articulaciones.

La dimensión comunicacional tiene sus prácticas, que pueden tener una planificación determinada, una lógica de cómo ha sido planificada. Pero se planifican las estrategias para crear condiciones comunicacionales. Suponer lo contrario es pensar que la significación se puede controlar.

Si no se le presta la debida atención, puede darse el caso opuesto, esto es, que se descuide la comunicación y los ciudadanos no conozcan los programas que se están llevando a cabo, los objetivos de los mismos, las razones que llevaron a ponerlos en marcha. (...) Es preciso hacer partícipes a los diferentes actores sociales de los programas de acción gubernamental, haciéndoles llegar la información, solicitando su implicación incluso su colaboración. (Moreno, 2012, p. 13)

No hay forma en que la Política de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes carezca de una política de comunicación y sus prácticas, ya que por lo expuesto, implica un reconocimiento de la necesidad de modificarlas para fortalecerlas como parte del sistema.

“Es impensable desarrollar políticas públicas sin acudir al aporte de la comunicación. ¿Qué puede aportar la comunicación a la construcción de políticas públicas? En primer lugar información sobre los derechos básicos ciudadanos y acceso a las fuentes que garantizan su efectiva puesta en marcha. Sin perspectiva de derechos, sin que los ciudadanos conozcan en profundidad qué les corresponde por el solo hecho de su condición ciudadana, cualquier política pública puede verse gravemente restringida a las experiencias, opiniones y, eventualmente, a los intereses de los gestores y administradores públicos. La información sobre derechos permite un ejercicio activo de la ciudadanía y, también, la demanda en función de lo que a cada uno y cada una le corresponde en justicia. (Uranga, 2007 p. 8).

### **De la formulación de las políticas públicas**

Uno de los propósitos de este trabajo es resaltar la relación de las políticas públicas y la dimensión comunicacional, a nivel del Estado en general o de sus instituciones, como asimismo en el nivel de las organizaciones no gubernamentales.

Uranga (2016, p. 214) plantea que las “*políticas públicas son el espacio natural de configuración e implementación de los derechos sociales de los ciudadanos*” y, aunque el rol del Estado es fundamental e indelegable, para que sean realmente políticas públicas deben ser el resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad civil. La Ley 26.061 así lo prevé en su articulado y en el capítulo específico que refiere a las organizaciones de la sociedad civil que intervienen y desarrollan acciones para la infancia. Las políticas públicas requieren de estrategias de comunicación para transformarse en acciones y alcanzar los objetivos previstos, pero cada situación precisa respuestas adecuadas a su realidad.

Con las políticas públicas se apunta a la retroalimentación entre el Estado y la comunidad como “partes activas”, donde la comunicación juega un papel estratégico y prioritario, en la construcción y significación social de las infancias.

Los problemas son “CONSTRUCCIONES” a partir de diferentes factores o variables. Hay una relación entre la definición de políticas públicas con el proceso de un “SISTEMA”, es decir que:

No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se denomina agenda sistémica. Los directivos públicos seleccionan los que consideran prioritarios en un momento determinado. (Tamayo Sáez, 1997)

---

En este proceso de armado de la agenda gubernamental de problemas sociales y las políticas públicas, se apunta a la construcción y significación social del sujeto “niña, niño y adolescente” como titular de derechos, un ciudadano y ciudadana activos y protagonistas en la construcción de su realidad, y en ellas la de las infancias.

Las políticas públicas son prácticas y la comunicación como una práctica política, debe planificarse en su faz instrumental e interaccional.

Desde diversos ámbitos internacionales se señala que la República Argentina se encuentra en la vanguardia en relación a políticas públicas, en particular aquellas orientadas a los derechos humanos.

La Convención fue incorporada a la Constitución Nacional con la reforma de 1994, pero no fue hasta una década después cuando se aprobó la Ley 26.061 (sancionada en el año 2005) que crea el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Esta ley, sumada a su decreto reglamentario, estableció explícitamente el respeto a las autonomías provinciales dejando bajo su responsabilidad la identificación del organismo, existente o a crearse, quién sería el encargado de la aplicación de dicha ley.

Anteriormente regía la Ley 10.903 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) (21-oct-1919) Patronato de Menores, bajo la doctrina de la protección irregular, conocida como Ley Agote.

Hoy el Sistema de Protección a partir de la Ley y su Decreto reglamentario 415/2006, está orientado por el paradigma de la doctrina de la protección integral.

Según el texto legal, el sistema se compone de los siguientes niveles:

- a) NACIONAL: Es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional;
- b) FEDERAL: Es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina;
- c) PROVINCIAL: Es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes.

Las provincias podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios

y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.

### **De la implementación**

Alonso (2007), para analizar las capacidades estatales toma en cuenta diversos elementos y en el análisis de la dimensión relacional menciona al concepto de “red de política” e “información” como uno de los recursos ya que constituye una variable clave en el desarrollo de una política.

Sostiene que el análisis debe focalizarse en la estructura de las relaciones que los vinculan, observando el impacto que estas relaciones tienen sobre los resultados de las políticas, en áreas específicas de acción pública.

Y para el éxito de la implementación de la política

El control sobre el flujo de información constituye una variable clave en el desarrollo de una política. La mayor o menor distribución del flujo informativo entre los actores puede otorgar una ventaja decisiva en favor de alguno de ellos o servir para bloquear una política, al no crearse un factor de *confianza* en el intercambio entre los actores. (Alonso, G. 2007)

Para la puesta en marcha de esta política pública se definió un sistema a nivel nacional. La ley y su decreto reglamentario establecieron explícitamente el respeto a las autonomías provinciales dejando bajo su responsabilidad la identificación del organismo, existente o a crearse, que sería el encargado de la aplicación de dicha ley.

Se creó la Secretaría y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) integrado por la SENAF y las provincias. Se reúne periódicamente para establecer lineamientos, planes, programas y proyectos orientados a la infancia. En el proceso de formación de la política se asume que la alta jerarquía ejerce el control del proceso mediante la designación de funcionarios afines, el manejo de incentivos y de sanciones y formulando objetivos claros. (Isuani, F. 2006)

En la Argentina, todas las provincias deben aplicar la ley pero tienen autonomía en cuanto a la forma de implementación y regulación en lo local. Las decisiones que toman responden a las particularidades del sistema político, pero también, de las relaciones con el entorno.

---

En el sistema, la ejecución de la política pública social orientada hacia las infancias se realiza en articulación mediante la firma de convenios de cooperación entre el nivel nacional con los estados provinciales, los municipios y las organizaciones sociales o no gubernamentales (asociaciones, iglesias, etc.) cumpliendo requisitos exigibles desde el Estado.

En referencia a las instituciones del Estado, se establece una responsabilidad primaria, pero no exclusiva en la implementación de la ley, sino que se incluye como co-responsables a las organizaciones de la sociedad civil.

Para el logro de los objetivos, se debe contar con los siguientes medios:

- a) Políticas, planes y programas de protección de derechos;
- b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos;
- c) Recursos económicos;
- d) Procedimientos;
- e) Medidas de protección de derechos;
- f) Medidas de protección excepcional de derechos.

A pesar de ser un “Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” (SPNNyA), sin embargo su implementación no ha contemplado disponer al mismo tiempo de prácticas específicas de comunicación, la conformación de espacios multi actorales con la participación de la sociedad civil y sus organizaciones, que colaboren en la construcción de nuevos significados y sentidos acerca de los derechos de niñas, niños y adolescentes como derechos humanos fundamentales, para su difusión, comprensión, ejercicio pleno y efectivo de derechos.

No se han reglamentado los artículos de la ley que refieren a estas organizaciones que tienen competencia primaria en la materia y tampoco sus representantes y referentes lo han reclamado a la fecha.

Entonces se hace necesario sensibilizar a las dirigencias gubernamentales y de la sociedad civil, y visibilizar la dimensión comunicacional como un proceso de construcción de significación y sentidos en la gestión de políticas públicas; y como un componente, una práctica y herramienta en la gestión de políticas sociales orientadas a la infancia.

---

Una política de comunicación del sistema, materializada en estrategias claras y consensuadas contribuiría fundamentalmente a construir y fortalecer escenarios de participación comunitaria y desarrollar espacios de diálogo para promover el cambio de las formas de relación de los actores involucrados en el proceso, entre otros aportes. (UNICEF, 2006)

## **EL COPNAF, el sistema y sus aprendizajes**

Corrientes atraviesa procesos de implementación del sistema, adecuaciones legislativas y aprendizajes a partir de la ley 26.061, con similitudes y diferencias en relación a otros estados provinciales, que dan cuenta del valor y la necesidad de visibilizar la dimensión comunicacional de la política pública.

Según la Ley 5549, de Ministerios de Corrientes de 2004, anteriormente era el Ministerio Secretaría General de la Gobernación el que definía la política social de la provincia con la elaboración de planes, programas y proyectos; Coordinar planes y programas de protección a la minoridad, familia, la mujer, ancianidad, discapacitados, persona de escasos recursos, desarrollo comunitario y deportes y la elevarán, para su consideración y decisión final, al Poder Ejecutivo.

El 16 de Febrero de 2008 el Colegio de Magistrados y Funcionarios de la Provincia advirtió que restaban pocos días para que culmine el plazo concedido por el Superior Tribunal de Justicia para que, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, operen los cambios necesarios para la adecuación de la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos del niño, niña y adolescente, a la legislación provincial. Una de las magistradas, al describir la situación, refirió en aquella época que existen muchas deficiencias, entre ellas, faltas de recursos económicos, ausencia y pobreza de políticas públicas, falta de personal especializado, falta de infraestructura, falta de personal, de instituciones. En diciembre de 2007 el Superior dictó la acordada donde estableció que el Juez de menores puede actuar en la emergencia ante determinadas circunstancias para luego derivar el seguimiento de la causa a la Dirección de Minoridad y Familia, hasta tanto se finalice con la tarea de adecuación de los planes, las políticas y los organismos. Tarea que se dejó en manos del Poder Ejecutivo y legislativo, con un plazo ya vencido de 90 días.

De esta manera a veces el federalismo genera tensiones difíciles de superar, que ponen en riesgo programas, además de demandar capacidad de cooperación para diseñar e implementar programas intergubernamentales, a pesar de compartir entre niveles la necesidad de satisfacer intereses comunes. (Isuani, F. 2006)

Asimismo, y transcurrido unos años de la sanción de la ley 26.061, por Decreto N° 257/2008 del gobierno, se creó el COPNAF, integrado exclusivamente por los ministerios del Poder Ejecutivo Provincial, entre ellos el de Desarrollo Social, sin participación de los municipios, ni las asociaciones civiles, a diferencia del Consejo Federal Nacional integrado por todas las provincias.

En 2011, por Decreto 2518, el Gobernador vetó artículos de un Proyecto de Reglamentación del sistema que preveía financiamiento propio, pero con una nueva ley de ministerios modificó la denominación del área de infancia, dejando de lado el uso de la palabra “*minoridad*”.

Sin embargo técnicos del COPNAF manifestaron se desacuerdo con dicho veto, ya que mejoraba la jerarquía y establecía un porcentaje de presupuesto propio para el área de infancia. Simultáneamente afirmaron estar trabajando en una propuesta de ley de infancia provincial y en algún instrumento legal alternativo para tener una partida presupuestaria propia para ejecutar sus acciones.

En 2013 con la sanción de la nueva Ley 6.233 de Ministerios, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS). Según el organigrama publicado en el sitio web oficial de este, bajo su órbita se encuentra la Secretaría de Desarrollo Humano e Igualdad y bajo ella la Dirección General de la Mujer y la Familia y la Dirección de los Derechos de la Niñez y Familia. Ambas direcciones tienen como sus efectores en toda la provincia treinta y cuatro Centros de Desarrollo Infantil, antes denominados guarderías; cuarenta y cinco Centros de Promoción del Menor, que surgieron en 1986 y funcionan en distintos barrios de la Capital y en diferentes localidades, atendiendo una población aproximada de tres mil quinientos niñas y niños de entre 6 y 12 años, en situación de vulnerabilidad social. Además Hogares de internación de niñas, niños y adolescentes y los Hogares de Ancianos, para adultos mayores.

Aún quedan los “Centros de Promoción del Menor”, una denominación vieja que está en proceso de cambio, a “Centros de Promoción de Derechos”. Las tipificaciones de estas instituciones se cambian por resolución del ministro que es la máxima autoridad.

Por la modificación de 2013, el MDS continúa con las mismas funciones de la ley anterior asistiendo al Gobernador en las materias de su respectiva competencia; además de proyectar y hacer cumplir la legislación de su respectiva área. En lo específico en el artículo 16, inciso 4 determina que este ministerio debe dedicarse a la investigación, planificación, promoción y ejecución de políticas destinadas a la protección integral y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, en especial, las de promoción de actividades recreativas y deportivas, las

destinadas a la igualdad de género y las acciones que contribuyan al abordaje de situaciones de crisis y adicciones; mientras que en el inciso 8, y relacionado a las prácticas de comunicación debe promover el desarrollo de sistemas de comunicación social comunitarios para la articulación de las políticas sociales.

Dice Alonso, al respecto de la política pública y las redes, que:

Es la articulación de redes de política lo que permite observar la expansión, alcances y efectividad del poder infraestructural del estado. Las redes de política se constituyen a través de algún intercambio de recursos entre los actores estatales y sociales. Los vínculos entre los actores pueden ser pensados como canales a través de los cuales se intercambia información, conocimiento experto y otras formas de recursos políticos. Cuando el énfasis está puesto en el intercambio de información y conocimiento las redes son pensadas como *redes de expertos*. Estas redes se constituyen como campos profesionales, conformados por expertos que circulan entre el sector público y el privado.

En estos casos las redes se estructuran en torno a una comunicación sistemática y se articulan en torno a un paradigma de política compartido. (Alonso, G. 2007)

El COPNAF, por la ley de adhesión y a pesar de no tener presupuesto propio, tiene funciones de definir políticas públicas para la promoción, protección y restitución de derechos. Formular las estrategias, un plan provincial, los programas y proyectos aplicables en función de dichas políticas; Fomentar y articular la prestación de servicios; Establecer, formular y ejecutar programas integrales, articulando acciones interministeriales e intersectoriales, destinados a sectores sociales con problemáticas.

Este espacio interministerial está compuesto por la Dirección Provincial de derechos de la Mujer y la Familia y su Dirección de Promoción de Derechos de la Niñez y Familia o el organismo que en el futuro lo reemplace. Hoy es presidido por la titular de la Dirección de Derechos de la Mujer. Además tiene un Comité Interministerial que está integrado por un representante titular y un suplente de los ministerios de Educación y Cultura, de Salud Pública, de Gobierno y Justicia, de Producción, Trabajo y Turismo, de Obras Públicas, y la Secretaría de Desarrollo Humano.

Los representantes de estos ministerios conforman el Equipo Técnico Interministerial Central (en adelante E.T.I.C.) y realizan una reunión semanal para coordinar acciones en todo el territorio provincial, recabar información del estado de situación de las N.N.yA. en la provincia y diseñar estrategias en forma conjunta. En esta reunión cada uno de los integrantes acerca información relevante de su ministerio y recibe información de los demás, para luego proveérselas a los profesionales que integran el Equipo Técnico Interministerial Territorial (en adelante E.T.I.T.), cuatro en la capital y tres en otras localidades, conformado por un técnico designado por cada ministerio que actúan directamente ante casos de vulneración de derechos.

---

Los equipos deben mantener espacios semanales de trabajo interministerial para evaluar los casos derivados de otros organismos y se toman las medidas pertinentes, utilizando todos los recursos necesarios de cada ministerio para otorgar, una respuesta integral.

Cada integrante del E.T.I.T. representa a un ministerio y no a un área específica, deberá tener una visión y un conocimiento integral de las problemáticas, así como también de los recursos de la zona para viabilizar alternativas posibles de resolución, ya que los mismos tendrán la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de la ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la zona correspondiente.

Una de las funciones de los equipos es programar y ejecutar acciones preventivas y promocionales, respecto a la niñez, adolescencia y familia propiciando la participación activa de la comunidad, instituciones del Estado, ONGs, organizaciones civiles entre otros teniendo en cuenta la participación de cada integrante del equipo dentro del mismo.

En Corrientes, a partir de 2015 el Consejo Provincial, con sus Equipos Técnicos Interministeriales Territoriales (ETIT) comenzaron a recorrer localidades para iniciar procesos de conformación de lo que llamaron “mesas de gestión”, y convocaron a diversos actores sociales para intentar integrar una red de municipios con el objeto de promover derechos. Además concretó encuentros con el Poder Judicial para la coordinación de actividades de abordaje.

El área de infancia provincial, para abordar las problemáticas en la restitución de derechos vulnerados, propone la articulación solicitando la colaboración de los municipios, a organismos no gubernamentales (ONG) y juzgados para la asistencia, prevención, promoción y capacitación. Asimismo anunció públicamente intenciones de formalizar esas articulaciones mediante convenios, pero no logró institucionalizar por algún instrumento legal, la participación en el COPNAF de otros niveles del Estado y actores sociales no gubernamentales.

Según un informe oficial de la provincia de Corrientes en el año 2015 se menciona la existencia de 271 organizaciones de la sociedad civil en el territorio, marcando una fuerte disminución con los datos de la década del 90 que sextuplicaban ese número. Se detalló que la mayoría de las OSC relevadas se ubican en las microrregiones de Capital y Centro Sur. Lo más frecuente es que trabajen en el área social y humana, orientando sus acciones hacia los niños, niñas y adolescentes.

Una de cada 5 instituciones no tiene personería jurídica, principalmente, por motivos económicos. Las tres cuartas partes de las OSC poseen una sede física y al menos algún un bien mueble. Otras solicitan la adquisición y mejora del espacio físico y obtención de recursos económicos.

Durante 2014, el 44% de las instituciones recibió financiamiento de otros organismos. Lo más frecuentes es que los fondos provengan del gobierno nacional o provincial. Sólo 1 de cada 10 recibió aportes de empresas privadas. Además se mencionó demostró que internet no es visualizado como una fuente de financiamiento, menos del 5% lo utiliza para dicho fines.

La radio y prensa locales son los medios preferidos para difundir las acciones, seguido del boca a boca. Hay pocos elementos que den cuenta de un trabajo específico en la planificación estratégica de la comunicación institucional. Sólo el 14% tiene un sitio web o blog”. (Perez, S. E., 2017)

Al respecto de lo anterior está claro que:

La intervención en el campo social generalmente requiere del involucramiento de diversas organizaciones (públicas y/o privadas), las que suelen presentar claras diferencias en términos de intereses, recursos e historia, entre otras. Afectarían el accionar conjunto de diversas organizaciones e impactaría sobre la efectividad de los programas: incompatibilidades varias, compromisos con otros programas, diferencias legales y de procedimientos, preservar los niveles de autonomía (Issuani, F. 2006)

A nivel local municipal, en el territorio provincial las acciones orientadas a la infancia son ejecutadas por las áreas de acción social o promoción humana de los municipios ya que la mayoría no cuenta con áreas especializadas de infancia, y muy pocas cartas orgánicas prevén la conformación de consejos municipales de niñez. Se realizan fundamentalmente acciones de asistencia, en forma ocasional y esporádica, promoción y prevención.

Habitualmente las situaciones de vulneraciones de derechos ingresan a través de las comisarías del Menor y la Mujer, de la División de Delitos Contra la Integridad Sexual, de los hospitales (equipo del Servicio de atención al niño abusado –SANA- del Hospital Pediátrico Juan Pablo II en la capital o área de servicio social) y/o equipos interdisciplinarios de los centros de salud quienes deben derivar a la División de Delitos Sexuales.

Por lo general, luego es el juez de menores quien deriva a la NNyA a los organismos de aplicación de la ley, en este caso al COPNAF quien debe dar contención, tratamiento y asistencia, para que realicen el tratamiento psicológico y su seguimiento posterior. Luego el Consejo hace los pedidos a los ministerios para que se brinde un abordaje integral.

---

En las escuelas que dependen del Ministerio de Educación, el seguimiento de la NNYA se debe realizar a través de la Dirección de Servicios Educativos de Prevención y Apoyo (DI.SE.P.A), quienes llevan el oficio judicial a la escuela.

### **Evaluación global de la política o programa**

A partir de cuatro preguntas básicas sobre dificultades y obstáculos observados, evaluación general y desafíos se relevó la opinión de integrantes de equipos técnico profesionales de distintos niveles del sistema, entre ellos, del Consejo Provincial de Corrientes, de referentes territoriales de la SENAF, es decir el nivel nacional; y una tutora de la Carrera de Especialización en Políticas Públicas Orientadas a la Infancia que desarrolló la Secretaría Nacional, en convenio con la Universidad Nacional de Entre Ríos (U.N.E.R.).

Los consultados opinaron que continuamos en un período de transición hacia la efectiva implementación del Sistema de Protección, tanto en lo que respecta a la generación de las "instituciones necesarias", como de los actores con sus funciones y roles compatibles a los propuestos y esperados para formar parte del sistema.

Desde el nivel provincial una profesional de la abogacía consideró, al igual que otros consultados, que existen fallas de articulación en las redes inter organizacionales; hay una necesidad básica que es contar con una ley de regulación local del sistema y la asignación de presupuesto propio del área de infancia. Ante esta gran carencia se recurre a la "creatividad". Y al hablar de los desafíos mencionó mejorar las prácticas con una mirada integral y fortalecer los equipos inter ministeriales.

En los primeros años de funcionamiento del sistema, el área provincial de infancia luego de recibido un pequeño financiamiento para sus proyectos, no logró ejecutarlo en su totalidad, por lo cual devolvió parte del mismo y por nota formal a la SENAF, dejó de solicitarlos. Se observan en la implementación de políticas públicas en el Entorno macro-institucional, brechas político-institucionales ya que no todos los estados provinciales contaban, al momento de la sanción de la ley, con legislación adecuada a la nacional o al sistema a implementar. Brechas identificables a nivel de las relaciones interinstitucionales a partir de la debilidad en la constitución y participación de los diferentes actores sociales en la implementación de redes que conformen el sistema de protección.

---

Para uno de los técnicos territoriales de la SENAF es como si existiera un "Estado partido". Por un lado, un Estado que a la hora de legislar, parece que se las sabe todas, que la tiene clara. Pero eso después encuentra muchas dificultades a la hora de implementar la política.

Brechas vinculadas a la carrera en la función pública ya que tradicionalmente se consideran las áreas de "minoridad", hoy de infancia, como de menor jerarquía o escaso interés político.

En lo micro institucional también se observan brechas referidas a organización interna, a habilidades y conocimientos, por lo cual otro de los desafíos, será afianzar el proceso de aprendizaje desarrollado, transcurrido varios años de sancionada la ley y la creación del sistema.

Si bien se las menciona a las organizaciones civiles u ONG en varios apartados, ninguno de los artículos mencionados en la ley está reglamentado en el Decreto N° 415/2006 que regula el sistema, y tampoco a la fecha se creó el registro nacional de organizaciones que se menciona en el artículo 68.

Déficits relacionados con leyes, normas y en general, "reglas de juego": Si bien se han realizado acciones de fortalecimiento de los agentes, existen brechas y una de ellas es la "precarización laboral" de los agentes ya que la mayoría se encuentran contratados bajo la conocida modalidad 048, una forma de contratación precaria en el Estado Nacional que no genera dependencia y no brinda estabilidad laboral, por lo tanto y no garantiza la planta permanente. En lo provincial y municipal existen diferentes modalidades de relación laboral, por ejemplo "becarios", lo que incide en la capacidad del Estado a la hora de ejecutar política pública.

Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales: En la conformación del Sistema de Protección en Corrientes hay solo una ley de adhesión general y no de implementación del Sistema de protección. En 2017, se vetó una ley que regularía y fortalecería el sistema. Falta mucho por hacer ya que los actores y los dispositivos que lo integran, basándose en la "corresponsabilidad", suelen tener la práctica de la delegación/derivación, y muchas veces no quieren hacerse cargo de la atención de vulneraciones de derechos por lo tanto realizan una derivación. Por lo general se espera que intervenga en primer término la policía y los jueces del Poder Judicial, sin embargo la ley adjudica a este poder del Estado, el papel de control de legalidad de los actos del organismo de aplicación, es decir las áreas de infancia.

Existen "desarticulaciones" del sistema ante la falta de un trabajo en red o un espacio compartido de comunicación e información, y el "pase de facturas" sobre responsabilidades y carencias que se evidencia sobre todo cuando se visibiliza mediáticamente una vulneración de derechos. En sus apariciones públicas ante la prensa y medios de información, por las situaciones de vulneraciones de derechos, tanto el área de infancia y el Poder Judicial refieren por lo general que las responsabilidades corresponden a otras áreas, o el uno se la adjudica al otro poder.

Los Centros de Referencia (CDR) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), están funcionando. Allí los equipos territoriales de la SENAF tienen sede funcional, pero hay carencias, de equipamientos, hacinamiento, o falta de conocimiento o visibilidad institucional requerida en los territorios locales.

Los Centros Integradores Comunitarios, promovidos por el MDS para el fortalecimiento de la participación comunitaria, necesitan una política de mantenimiento de las instalaciones, de las que deberían hacerse cargo los municipios. Una acción de acompañamiento y seguimiento que promueva la participación, el fortalecimiento comunitario y el ejercicio de la ciudadanía.

Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias: El área de infancia de la provincia carece de presupuesto propio y muchos de sus agentes son solo becarios.

Los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), hoy Espacios de Primera Infancia (EPI), se encuentran en diferentes situaciones de calidad de servicio. Se pueden observar diferencias de mantenimiento de las instalaciones, equipamiento y provisión de insumos didácticos, entre los del municipio de la ciudad capital en relación a los otros municipios provinciales. Esto se estaría revirtiendo a partir del plan nacional que financia proyectos elaborados por el área de infancia del gobierno provincial.

Déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas: La inestabilidad laboral, -personal becado en el nivel provincial o municipal, contratos bajo la figura o modalidad 048-, es un factor que incide en la ejecución de las políticas. Así mismo con el cambio de gestión del gobierno nacional, se anunció la revisión de la situación de la planta de personal, modernización, reformas laborales que aún no culmina, entre otras medidas.

Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes: Los integrantes del Sistema de Protección suelen desconocer las competencias que le asigna la ley.

---

Por su parte las organizaciones civiles actúan individualmente, no en red, y no realizan acciones de incidencia colectiva en reclamo de la implementación del sistema.

De lo relevado entre los actores consultados, se consideró como lo más importante a la falta de presupuesto propio y la "capacitación" de los actores del sistema, lo que incide en las intervenciones, ya que no siempre están orientadas a la protección integral de NNA.

## **:: Descripción de la dimensión comunicacional**

Para describir las prácticas comunicativas de este actor gubernamental busqué la comprensión a través de métodos cualitativos tales como la observación, la entrevista, consulta a fuentes secundarias y otros, generando datos descriptivos.

En la perspectiva humanístico-interpretativa, la realidad puede estudiarse recurriendo a los puntos de vista de los sujetos participantes de las situaciones a investigar. Desde allí se sigue un enfoque holístico-inductivo-idiográfico, que se interesa por la comprensión global de las situaciones y personas teniendo en cuenta la idiosincracia de los fenómenos y contextualiza las situaciones. Se acentúa la importancia de la experiencia subjetiva de los individuos en la creación del mundo social para entender el modo en que el individuo crea, modifica e interpreta el mundo, en el que se encuentra, adoptando un aspecto cualitativo (interpretativo).

Se realizó un estudio exploratorio – descriptivo, como procedimiento flexible y con un enfoque amplio pero con rumbo para adquirir conocimiento, en este caso de las prácticas comunicativas del COPNAF, organismo que como parte del Sistema de Protección de Derechos, para la gran mayoría de los ciudadanos es desconocido o no les resulta familiar.

El estudio de caso se utilizó en este trabajo porque es definido por Denney como:

Un examen completo o interno de una faceta, una cuestión, un acontecimiento, una organización, una institución, que tiene lugar en un marco geográfico a lo largo del tiempo. El caso puede ser una persona, una organización, un programa de enseñanza, una colección, un acontecimiento particular (...) Enfoca la indagación sobre un caso ejemplo, con objetivos como: describir y analizar; generar hipótesis para contrastar con otros estudios más rigurosos;

---

adquirir conocimientos; diagnosticar una situación para luego asesorar; y finalmente completar la información aportada por otras investigaciones netamente cuantitativas. (González de Cruz, C. 2004).

Como fuente directa se visitó y recorrió la sede edilicia del Consejo Provincial. Además se participó de reuniones con diferentes áreas. Con una guía de treinta preguntas orientadoras se entrevistó a informantes clave dentro del sistema, funcionarios integrantes del consejo provincial, profesionales y técnicos, de diferentes áreas que lo integran y que interactúan entre ellos.

Para caracterizar los rasgos sobresalientes de los procesos de comunicación y sus prácticas se recurrió a los puntos de vista de los sujetos participantes de las situaciones investigadas, teniendo en cuenta la idiosincrasia de los fenómenos y contexto de las situaciones.

El lenguaje fue tomado como una herramienta de trabajo y objeto de estudio en sí mismo; buscando obtener una serie de posibilidades de acceso a información sobre distintos aspectos de los sujetos. Información sobre niveles psicológicos profundos, escenarios, situaciones o personas.

Los interlocutores son informantes que actúan como observadores del investigador, son sus ojos y oídos en el campo.

La guía fue diseñada a partir de la dimensión “Comunicación” y la variable “Prácticas comunicacionales”, sub dividida por los títulos: El COPNAF y las prácticas de comunicación (ocho preguntas); El COPNAF y las prácticas de comunicación entre sus integrantes (tres preguntas) y EL COPNAF y las prácticas de comunicación externa (diecinueve preguntas).

Este instrumento de relevamiento de datos, sirvió de orientación y ordenador del diálogo entre mi rol de investigador y los entrevistados. El centro de la indagación fueron las experiencias de los propios protagonistas que conforman el sistema. En la aplicación del cuestionario se fue modificando la táctica, seleccionando las preguntas más pertinentes e incorporando otras que surgieron al momento de la interacción con los protagonistas.

No todas las personas respondieron la totalidad de las preguntas, al entender que no corresponden a su área y competencia. Al ser una guía orientadora y ordenadora de la indagación, durante la interacción interpersonal fueron surgiendo las respuestas y a partir de ellas “repreguntas”, lo que permitió enriquecer el relevamiento.

Los funcionarios, profesionales y técnicos de esta y otras áreas relacionadas al sistema se mostraron abiertos y predispuestos a participar de la propuesta de entrevistas. Solo uno de ellos puso reparos ante lo que se iba a indagar.

Para el posterior análisis se accedió y archivó digitalmente diferentes artículos periodísticos que refieren, en forma directa o indirecta a actividades y acciones del Consejo Provincial. Se realizó en un relevamiento casi diario en fuentes secundarias. Noticias, artículos y entrevistas publicados en sitios webs de diarios locales y provinciales en el período que va desde el año 2012 al 2018, totalizando unas ciento setenta y tres publicaciones (cinco de 2012; cinco de 2013; seis de 2014; diecisiete de 2015; treinta de 2016; sesenta y seis de 2017 y cuarenta y cuatro de 2018).

Durante el trabajo de campo también se pudo acceder a algunos materiales gráficos como cuadernillo con textos de leyes, folletos, flyers, identificación de la sede física y banner de los cuáles se realizó el registro fotográfico.

El Poder Ejecutivo provincial emite periódicamente material radial y audiovisual por los medios tradicionales como radio y televisión. Estos spots y cuñas radiales, acerca de sugestión y acciones de gobierno en política social, refieren en algunos casos a planes, programas y proyectos (materno infantil, alimentación, vacunación, control de salud) orientados directamente a las infancias. Se destaca que ninguno refiere o menciona explícitamente a la existencia del COPNAF, como parte de una campaña de bien público, por lo tanto no accedí ni utilicé como fuente secundaria a esos elementos comunicacionales.

También se relevó y accedió a las redes sociales del consejo como Twitter (<https://twitter.com/CopnafCtes>); Facebook (<https://www.facebook.com/CopnafCtes/>) e Instagram (<https://deskgram.net/copnafctes>) y los sitios web oficiales del Gobierno de la provincia de Corrientes (<https://www.corrientes.gov.ar/>) y del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia (<http://desarrollosocial.corrientes.gob.ar/>).

Finalmente se utilizó la MATRIZ DE ANALISIS propuesta por Uranga como una de las herramientas para interpretar la información relevada para evaluar, analizar capacidades y habilidades comunicacionales de las organizaciones en la acción política. La matriz describe las características pertinentes de los niveles de incidencia e incluye indicadores que pueden relevarse tanto en lo organizacional como en las acciones de comunicación. Se la propone como una herramienta destinada tanto al estudio de las organizaciones desde la perspectiva

comunicacional, como para planificar la estrategia comunicacional de estas mismas organizaciones. (Uranga, 2007, págs. 1 y 5).

### **La dimensión comunicacional**

Dice Uranga (2016) que la comunicación es un componente esencial de la acción política de incidencia sobre lo público. Aparece de distintas formas: como escenario, como estrategia, como planificación de medios y productos. Pero siempre la comunicación es un componente esencial de la acción política contemporánea. Se puede decir que sin comunicación no hay incidencia.

Así es que el Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en un sistema complejo, con sus organismos de aplicación de la ley, generan sus prácticas en permanente proceso de aprendizaje y cambio. Prácticas sociales que pueden ser analizadas con el aporte de la comunicación.

Según Uranga la lectura de estas prácticas sociales desde la comunicación podrá realizarse en una tarea que implica investigación, es decir, producción de conocimiento sistemático. Los fenómenos discursivos se manifiestan en prácticas sociales que por lo tanto pueden ser objeto de análisis. Advierte el autor que puede ser abordada desde esta perspectiva pero no es solamente comunicacional.

Desde la teoría sociológica de Luhmann: “La comunicación es el proceso básico que produce los elementos de la sociedad (...) si no hubiera comunicación, no habría sociedad, porque la sociedad es, constitutivamente hablando, comunicación” (Citado por Dallera, 2012, págs. 51-52). Para el derecho, a su vez, es un derecho humano básico consagrado por tratados internacionales, la Constitución Nacional y diversas leyes.

“El derecho a la comunicación hace referencia al conjunto de derechos que garantizan que las personas y las comunidades podamos ejercer la comunicación para conseguir nuestras metas en las esferas económica, política, social y cultural.

El ejercicio pleno del derecho a la comunicación se da cuando la ciudadanía puede expresar la propia palabra, difundirla a través de cualquier medio sin temor a ser censurados por sus ideas y opiniones; (...) De esta manera el derecho a la comunicación se transforma en la garantía de otros derechos, ya que contempla el derecho al saber y a la educación, el derecho al acceso a la información pública, los derechos lingüísticos y culturales; en definitiva, la autodeterminación de la ciudadanía”. (Zapata, 2012, pag.19)

---

En este informe se entiende por comunicación al encuentro, el intercambio, la relación humana. La interacción, el encontrarse para quererse, para integrar, intercambiar, espacio para recibir y darse. Un satisfactor de necesidades para el entendimiento humano.

Comunicación como un proceso humano de intercambios, que tiene sus tiempos de elaboración, sus distancias, sus encuentros, su dinámica en base a intereses, a la cultura, el género, el sexo, entre otros factores que afectan y configuran el espacio de interacción.

Se entiende a la comunicación como un fenómeno cultural social esencial, estratégico y fundamental. En la gestión de la diversidad, de planes, programas y de proyectos, lamentablemente a veces no se tiene en cuenta este aspecto por lo tanto tiene un tratamiento marginal o desvalorizado. O también se postula esta idea de que por ser humanos esencialmente todos somos comunicadores, por lo tanto no es necesario ningún tipo de formación al respecto

Más se comunican los sujetos, más se acercan, pero más diferentes se encuentran. Comunicación como proceso humano que acerca pero que a su vez va mostrando las pequeñas y grandes diferencias -entre ellas culturales, de raza, de idioma, etc.- que luego generan ruidos (prejuicios) en esos procesos que distancian a los individuos y grupos con la consiguiente incomunicación.

El autor francés Dominique Wolton, en su libro "Salvemos la comunicación", propone trabajar sobre la "IN comunicación", más que en la comunicación. Equipara los ideales revolucionarios de libertad, fraternidad, igualdad, agregando y "COMUNICACIÓN".

Sostiene que:

“Pensar la incomunicación y organizar la convivencia es salvar la comunicación. La incomunicación es admitir la libertad del otro, con sus diferencias y sus identidades. La incomunicación es el doble de la comunicación, pues se basa en los valores de libertad individual. Comunicar significa reconocer la necesidad del otro y aceptar el riesgo del fracaso. Confiar es algo ingenuo. Sin embargo confiar, como comunicar, es admitir la utopía de una relación con el otro. (Wolton, D. 2005)

La comunicación es una práctica cultural y un satisfactor de necesidades humanas como el entendimiento. Las sociedades generan sus mecanismos y herramientas para cubrir la necesidad de entendimiento y comprensión mutua entre culturas y colectivos sociales.

Una práctica social es una práctica de comunicación cultura donde los actores interactúan en un escenario complejo, constituido por factores históricos, políticos, económicos, es decir

---

humanos. Factores entrelazados e interrelacionados que constituyen su forma de manifestarse. Sin comunicación cultura no podría darse tal práctica.

Para Uranga las prácticas en la sociedad son muchas y muy diversas, se recrean por hábitos de la cultura, con nuevas ritualidades, técnicas y tecnologías de comunicación.

Así puede decirse que las redes sociales, y en general Internet, crean nuevos hábitos comunicacionales sobre todo en los más jóvenes. (..) Por este camino las prácticas comunicativas promueven nuevas necesidades sociales. Así la falta de acceso al mundo cibernético de Internet, sus hábitos y sus habilidades, puede leerse hoy como una forma de exclusión social. (Uranga. W. 2016)

Y el componente comunicacional debe gestionarse al entender a la comunicación como una práctica, es decir que tiene una planificación determinada, la lógica de cómo ha sido planificada. La comunicación, como proceso de producción de sentido, no se puede gestionar pero si sus estrategias y prácticas.

### **Las prácticas comunicativas del COPNAF**

El área de infancia de la provincia de Corrientes tuvo anteriormente sede física edilicia en dos direcciones, una ubicada por la calle Santa Fe, sede actual del Hogar para adolescentes varones “Miguel Magone”. Luego fue trasladada a un edificio de altura ubicado en pleno centro de la ciudad, por calle 9 de Julio, entre las calles San Lorenzo y Santa Fe. Finalmente en el año 2011 se trasladó las oficinas del Ministerio de Desarrollo Social, y con ello el área de infancia, a un edificio que se encuentra en el barrio Apipé, más precisamente situado sobre calle Murcia al 59, alejado del centro a unos 6 kilómetros, bajo el argumento de descentralizar las oficinas públicas y evitar los cortes del tránsito por manifestaciones y protestas de grupos sociales empobrecidos.

Oficialmente se explicó que el traslado se daba en el marco de un programa de descentralización que llevó a cabo el Gobierno provincial y que las dimensiones de la nueva estructura son mayores, estimando poder atender al público con mejores comodidades.

En 2016 se inauguró un nuevo edificio con cartel oficial identificador (ver anexo registro fotográfico) para albergar las oficinas de la Dirección General de la Mujer y Familia, la Dirección de los Derechos de la Niñez y Familia y del Consejo Provincial de la Discapacidad, para que todas las áreas puedan trabajar en un mismo edificio optimizando la atención a la sociedad. Se destacaba en la información de la época que si bien la entrada principal se encuentra por calle Murcia, la estructura se ubica también sobre las avenidas Río Chico y J.

R. Fernández. Y resulta que la entrada principal del área de infancia no es sobre la calle Murcia, como se informa oficialmente, sino por calle Madrid.

Al respecto de que todo comunica, se sostiene que:

Comunican las paredes, la vestimenta, los sistemas de información, la distribución de los espacios, las puertas abiertas o cerradas, el acontecimiento que es portador de novedad". (...) Cuando se habla de comunicación en las organizaciones se alude, desde esta perspectiva que presento, a procesos de creación de sentido. En estos procesos, tan importante es lo que se dice como lo que se muestra. (Schvarstein, L. 2000)

### **Guías de recursos**

Durante los años 2009 y 2010 el área de infancia trabajó de manera conjunta con el Poder Judicial, articulando acciones con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), junto a la Asociación por los Derechos Civiles (A.D.C.) para la producción de recursos y herramientas de la política pública orientada a la infancia. De esta manera elaboraron unas “*Guías de Recursos, desde el Proyecto de Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas o testigos de delitos y violencia*”, realizado por y para la implementación de medidas especiales de protección. Al respecto de la dimensión comunicacional nada se dice en ellas.

A la fecha nadie las menciona y se desconoce si se promocionaron a través de los sitios web oficiales de los gobiernos provinciales o con otras prácticas y estrategias de comunicación. Se desconoce si hubo una presentación o una campaña de bien público que las visibilice como una herramienta de recursos del sistema. Tampoco si fueron impresas, distribuidas y entregadas en los organismos y áreas que conforman el Sistema de Protección o si se difundieron y promocionaron como una herramienta que permita fortalecer el sistema.

Las guías mencionan al COPNAF y sus equipos, en el caso de Corrientes. Estos, según la guía, deben mantener espacios semanales de trabajo interministerial para evaluar los casos derivados de otros organismos y tomar las medidas pertinentes, utilizando todos los recursos necesarios de cada ministerio para otorgar una respuesta integral.

Una de las funciones de los equipos del área de infancia es programar y ejecutar acciones preventivas y promocionales, respecto a la niñez, adolescencia y familia. Deben propiciar la participación activa de la comunidad, instituciones del Estado, ONG, organizaciones civiles entre otros, teniendo en cuenta la participación de cada integrante del equipo dentro del mismo.

Como recurso específico en Corrientes no se menciona a la Línea 102, popularmente conocida como “Teléfono del niño”. Sin embargo si se la menciona en la guía para el caso de la provincia del Chaco.

El objetivo del trabajo de UNICEF fue “DAR A CONOCER”, es decir COMUNICAR, PROMOCIONAR E INFORMAR los diferentes organismos y servicios del Estado y de la sociedad civil vinculados con la prevención, asistencia y protección integral. Entre los propósitos se buscaba colaborar en una mayor articulación entre las instituciones, reduciendo la fragmentación y la superposición de intervenciones.

También se puede mencionar, como un instrumento que orienta las prácticas de comunicación, a una acordada del Poder Judicial de la provincia que sancionó una “*Guía obligatoria de actuación interministerial del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia*”, una serie de procedimientos específicos para la atención. Dicha guía tiene por objeto articular la intervención conjunta de los Ministerios que integran el Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y familia (COPNAF), ante situaciones en que se encuentren vulnerados los derechos.

En esta guía se establecen principios rectores para la actuación, la obligación de comunicar, la competencia de los ministerios. Se destacan entre ellas que deberán aportar los recursos materiales y humanos para la intervención, que deben participar en las reuniones de ETIT y elaborar un informe conjunto. Así mismo que se confeccionarán guías de actuación con cada Ministerio en particular, recepción y abordaje de casos, medidas de protección integral de derechos, medidas excepcionales. También el trabajo conjunto para el egreso de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en hogares u hospitales, dictamen de adoptabilidad, y la intervención del órgano administrativo para la evaluación de los adoptantes

Por otro lado desde el Ministerio de Educación se elaboró una “*Guía de acción desde el ámbito educativo para un trabajo interinstitucional*”, ante la detección o toma de conocimiento de un caso de maltrato o abuso sexual infantil. Aquí se describe claramente al Consejo Provincial, su creación, las funciones, sus recursos y ubicación física (Murcia 59) del.

A modo de glosario brinda definiciones de utilidad en relación a la vulneración de derechos y menciona explícitamente el deber de comunicar. También define la forma de evaluación de situación y toma de decisiones, establece dos pasos o momentos de esta instancia, los

---

procedimientos, entre ellos el trabajo en RED intersectorial articulado y las sanciones administrativas.

Además brinda el marco normativo, datos de recursos institucionales, incluso con direcciones y teléfonos, y un anexo del diagrama acerca de cómo intervenir, donde las prácticas de comunicación juegan un papel fundamental.

¿Qué ocurre si una organización no comunica o no lo hace bien?

Las organizaciones con fines sociales son más efectivas cuanto mejor comunican, ya que es su función primordial, siendo la comunicación una necesidad funcional.

Cuando una organización no comunica bien tiene alta probabilidad de fracasar en sus objetivos. Esto, que es así para todas las organizaciones de servicios, se vuelve crucial en el ámbito del sector social (...) para justificar su razón de ser, las organizaciones sociales necesitan comunicar. (Mora y Araujo, M., Fomez del Río, M. y otros, 2001).

Tomando en cuenta que todo comunica, en relación al domicilio del COPNAF, resulta significativo que uno de los profesionales explicó que habitualmente se informa a la comunidad que está ubicado físicamente en la dirección de MURCIA 59, siendo que esa calle está cerrada al tránsito por lo cual el acceso real se realiza por la dirección postal de MADRID 70.

A partir de 2015 el COPNAF con sus E.T.I.T., en otra práctica de interacción-comunicación, comenzó a recorrer distintas localidades de la provincia para iniciar procesos de conformación de lo que llamaron “Mesas de Gestión”. La presidenta del Consejo convocó a diversos actores sociales para intentar integrar una red de municipios con el objeto de promover derechos. Además concretó encuentros con el Poder Judicial para la coordinación de actividades de abordaje.

### **Las noticias del Consejo en los medios**

El Estado, en sus diferentes niveles, como un sistema y estructura compleja, produce diariamente hechos que pueden tener tratamiento informativo y que resultan de utilidad para los ciudadanos como titulares de derechos. Los agentes estatales de las áreas de prensa y difusión, como una práctica de comunicación, pueden proveer de noticias a medios de información tradicionales y a los sitios web digitales y redes sociales que pueden ser actualizadas diariamente.

---

El área gubernamental, como las organizaciones de base, relacionadas directamente a la temática infancia y familia, producen cotidianamente informaciones sistematizadas bajo diferentes formatos (noticias, artículos, editoriales, gacetillas, etc.). Estos son insumo y material de trabajo para la cobertura de espacios en diarios, radio, televisión y a los que hoy se suman los medios digitales. A partir de la ley 26.061 se generó un marco propicio y oportuno para la redefinición de estrategias. (Centro Nueva Tierra, 2006).

Esta vinculación entre actores sociales es de beneficio mutuo para los periodistas, los medios y las instituciones. Por un lado, brinda información básica y sistematizada a los trabajadores de prensa, facilitando su labor; por otro, las instituciones y organizaciones encuentran un canal y espacio de difusión de sus acciones con un aumento de su “visibilización” e inserción social.

Estas informaciones tienen su tratamiento previo, muchas veces inadecuado y sin un enfoque de derechos, a través de referentes y voceros. De esta manera se proveen “noticias” a los distintos medios. Por eso para incidir en la política pública las organizaciones sociales necesitan metodologías apropiadas: herramientas y aprendizajes que permitan hacer eficaz su esfuerzo, en un aprendizaje social colectivo. (Centro Nueva Tierra, 2006).

En un primer análisis de los textos informativos recopilados en el período que va desde los años 2012 al 2018, se observa un crecimiento en el nivel de apariciones y actividades del COPNAF en portales web privados, fundamentalmente de la ciudad de Corrientes, capital de la provincia. Son ciento setenta y tres publicaciones en portales noticiosos/informativos (cinco de 2012; cinco de 2013; seis de 2014; diecisiete de 2015; treinta de 2016; sesenta y seis de 2017 y cuarenta y cuatro de 2018).

El aumento de aparición periodística se destaca a partir de los años 2015 al 2018, en relación al período analizado.

Se determinó que un mismo artículo refiere a una o varias de las categorías elaboradas para la sistematización y análisis del contenido noticioso.

También llama la atención que en la redacción de noticias y artículos periodísticos aún permanece el uso de terminología del “Paradigma del Patronato”, denominando a las niñas, niños y adolescentes como “menores”. Asimismo algunos periodistas continúan denominando como “Dirección de Minoridad” al organismo provincial de aplicación de la Ley 26.061.

La “articulación con otros actores” es la categoría que más publicación tuvo en el período analizado. Estas articulaciones refieren fundamentalmente a actividades con UNICEF, reuniones y firmas de convenios con intendencias municipales de localidades provinciales, el Poder Judicial, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF); la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), entre otros actores institucionales.

La segunda categoría que más aparece es la “presentación de programas o actividades” ya que se publicó en medios locales unas cincuenta siete veces. Refiere mayormente al lanzamiento o presentaciones públicas de los Programas Familias del Corazón, Familias Recreativas y el Centro de Contención de Adolescentes.

El COPNAF, objetivos, misiones, funciones y datos de contacto se ubica en tercer lugar de mención en los textos publicados; se observa una escasa explicación en relación a qué es el organismo, cuál o cuáles son sus objetivos, cuál es su función, su misión, con qué recursos y servicios cuenta y como se puede acceder a ellos. En varios de los textos informativos se indican datos de domicilio, mientras que en otros artículos se menciona la existencia de algún efector del área de infancia pero no se indica domicilio o sede física.

La aparición pública de funcionarios haciendo presentaciones de programas, invitación y actividades de capacitación registra treinta y seis menciones o apariciones, seguida de las reuniones periódicas de los integrantes del Consejo Provincial con veintitrés publicaciones en los medios de información y difusión.

Luego le siguen publicaciones que refieren a la mención de restitución y re vinculación familiar o a una instancia de acogimiento de familia alternativa; a la mención o difusión de algún derecho; opiniones o expresiones de funcionarios.

Las CRITICAS AL COPNAF, estuvieron básicamente relacionadas con la situación de vulneración de derechos conocida periodísticamente como “Caso Valentino”. Durante el período en que esta situación fue publicada en medios de difusión, Jueces del Poder Judicial y la titular del Consejo Provincial de Niñez se realizaron mutuas críticas por las respectivas actuaciones en el caso.

Finalmente con una sola aparición uno de los textos periodísticos refiere a la designación de la titular del consejo.

Hay que mencionar que muchas de estas noticias o informaciones no aparecen publicadas en el sitio web oficial del Poder Ejecutivo, ni el del Ministerio de Desarrollo Social provincial, desconociéndose el motivo.

### **Presencia en la web y redes sociales**

El sitio web oficial del Gobierno de la Provincia de Corrientes (<https://www.corrientes.gov.ar/inicio>) tiene una “Portada”, con el característico color verde que identifica a la gestión oficial. Además a partir de 2015 sumaron el ícono que en el buscador “Google” indica “ubicación”, generalmente asociado a la frase-slogan “*Corrientes somos todos*”, emitido oficialmente. Le siguen secciones como: “Regiones”, “Áreas”, “Gobierno”, “Organismos” y “Caracterización de municipios”. Luego una secuencia de cuatro imágenes que refieren a actos de gobierno y la participación, sobre todo del gobernador de la provincia, doctor Gustavo Valdés y la de otros de funcionarios ministros.

En el análisis del uso de sitios virtuales se observa una falta de actualización de la web oficial del Ministerio de Desarrollo Social (<http://desarrollosocial.corrientes.gob.ar/>). Este cuenta con una portada que respeta el uso de estilo en relación al color identificatorio, más la frase-slogan, y cuatro secciones (“Institucional”, “Noticias”, “Programas” y “Trámites”). El sitio sigue un diseño similar que la web de la gobernación y está encabezado por cuatro imágenes que refieren a noticias del ministerio. La última que aparece publicada en la sección noticias refiere que tiene una antigüedad mayor a un año, es del año 2017. La relacionada directamente a niñas, niños y adolescentes corresponde a julio de ese año, es decir casi dos años en relación al año 2019.

En las prácticas de difusión se observa un escaso contenido acerca de qué es el COPNAF, su misión y función; y datos de contactos para acceder a los recursos institucionales por parte de la comunidad.

En la sede edilicia tienen un plano del territorio provincial con la ubicación de los efectores de la Dirección de Promoción de Derechos de la Niñez, pero no están geo referenciados en un mapa digital de acceso público a través de la web que facilite su ubicación.

Según una de las informantes entrevistadas a mediados de 2018 comenzaron a utilizar redes sociales a pedido de la actual presidenta del COPNAF. De esta manera es posible ubicarlos en Internet a través de **@copnafctes**.

Específicamente en el muro de la red social Facebook se actualizó información hasta octubre de 2018; en el sitio de Twitter se observa que el contenido fue actualizado a noviembre de 2018; mientras que en Instagram lo fue hasta el mismo mes del año pasado.

A partir del 9 de agosto publicaron en la red social Facebook, la red social más popular o de mayor uso; en el muro inicial señalan que son las niñas, niños y adolescentes los que enfrentan “desafíos”, bajo una fotografía se explica e informa el 27 de agosto de 2018, que:

Consejo Provincial de Niñez Adolescencia y Familia

Los niños, niñas y adolescentes enfrentan desafíos para acceder a su derecho a educación, inclusión, salud, protección y participación.

Trabajamos para garantizar el cumplimiento de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes y promover su bienestar. (recuperado de: [www.facebook.com/pg/CopnafCtes/about/?ref=page\\_internal](http://www.facebook.com/pg/CopnafCtes/about/?ref=page_internal)).

En la descripción se explica que trabajan para garantizar el cumplimiento de todos los derechos de los niños, niñas, adolescentes y las familias de la provincia de Corrientes. Se agrega además un número telefónico 3794 484797; una dirección para mensajería por esta red: [m.me/CopnafCtes](https://m.me/CopnafCtes); una dirección de correo electrónico: [infocopnaf@gmail.com](mailto:infocopnaf@gmail.com) y finalmente remite al sitio web oficial del ministerio al cual pertenece.

La sección “Anuncios e Información” no tiene nada para mostrar; hay contenidos en las secciones de publicaciones, fotos, videos y comunidad.

El contenido de las publicaciones refiere a algunos derechos de niñas, niños y adolescentes, a firma de convenios, santoral y efemérides varias, actividades del organismo como capacitaciones y presentaciones, recomendaciones acerca de vacunar a los hijos y el ejercicio del rol parental acerca de la crianza y cuidado. También reuniones con los juzgados, datos de contacto en caso de situaciones de violencia de género y pago de becas.

En Twitter las publicaciones comienzan a aparecer a partir del 23 de agosto, con solo cinco posteos relacionados a la donación a un hogar, la celebración del día del niño, la salutación por el día del profesor, la adopción, similares a los de Facebook. En el sitio se indica que tiene siete seguidores, sigue a cincuenta y dos; y registró ochenta y dos “me gusta”.

En Instagram se observa escasa actualización de publicaciones. Tiene un contenido similar a las otras redes que utiliza actualmente el área de infancia y el consejo provincial. Entre ellas se destacan la participación de la presidenta del COPNAF en la reunión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, y el tratamiento de un proyecto de ley en la legislatura provincial para evitar la institucionalización de niñas y niños hasta los tres años de edad.

En ninguna de las tres redes sociales se explica, detalla o informa a la comunidad o un público específico determinado, qué es el COPNAF, cuál es su conformación, su misión, su visión. Tampoco se informan otros datos acerca de servicios y recursos institucionales con los que cuentan, que amplíen y faciliten la comprensión de los destinatarios titulares de derechos y sus familias.

### **Análisis e Interpretación de lo aportado por los informantes claves**

Como se explicó en el ítem concerniente a la metodología, la realidad puede estudiarse recurriendo a los puntos de vista de los sujetos participantes de las situaciones a investigar, recurrí a sus puntos de vista, teniendo en cuenta la idiosincracia de los fenómenos y contexto de las situaciones.

Solo uno de profesionales entrevistados se expresó inicialmente en forma negativa en relación a responder las preguntas de la guía. Este profesional puso reparos a pesar de mencionarle que ya se había entrevistado a informantes claves relacionados al consejo que integra. Indicó varias veces que como consejero no le corresponde dar respuestas sobre el tema de la comunicación del sistema de protección integral y la prevención, difusión, protección y restitución de derechos. Aseveró: “Yo voy a responder sobre mi trabajo como delegado”, justificando en que no se lo entrevistaba como “profesional” sino como un “delegado”. Para este funcionario su rol, de profesional o delegado, hace distinta la situación de consulta. Por lo tanto respondió desde ese rol y no como profesional. Insistió en que la que debe dar respuestas es la titular y presidenta del COPNAF.

Sin embargo en el decreto provincial de creación, en el Art. 2 se expresa taxativamente que este cuerpo interministerial: “Tendrá como objetivo central generar políticas públicas de promoción (...); formular las estrategias (...); en el Art. 4 detalla la conformación de un Comité Interministerial cuyos representantes tendrán VOZ Y VOTO en las reuniones plenarias; en el Art. 5 establece las funciones del Presidente y una de ellas es notificar todas las comunicaciones y órdenes que emanan del Consejo. Mientras que para los consejeros sus funciones son participar de reuniones, PROPONER y fundar las temáticas, colaborar en la ejecución de actividades, participar en la canalización de las políticas; en el Art. 8 fija como obligación reunirse por lo menos dos veces al año, y en el 9 la forma de financiamiento.

Para este ítem de análisis de datos recogidos, se editaron las entrevistas realizadas a partir de categorías elaboradas (El COPNAF y las prácticas de comunicación; EL COPNAF y las

prácticas de comunicación entre sus integrantes; EL COPNAF y las prácticas de comunicación externa) a partir de las preguntas de la guía. De esta forma se identificó y seleccionaron los datos que fueron construyendo y describiendo las prácticas en la dimensión comunicacional de la política pública del órgano de aplicación de la ley del Sistema de Protección Integral de Derechos.

### **La comunicación y el COPNAF**

Como se mencionó en el apartado “Resumen” y como se describe en la página 18 de este informe, en el artículo 29° de la ley 26.061 se estableció que deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales *y de otra índole*, entre las que se podrían ubicar a las prácticas de comunicación, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos en esta ley. De esta manera comunicar los derechos y garantías debería ser una actividad que debe desarrollarse en el funcionamiento del sistema de protección.

Respecto de esto surgieron diferentes respuestas e interpretaciones entre los entrevistados pero la mayoría lo desconoce.

Tres dijeron no conocer nada al respecto o no saberlo, mientras que otro expresó enfáticamente que: “No, eso le corresponde a la gerente. Nosotros no ejercemos eso”.

Uno de ellos con cargo jerárquico, expresó:

“No recuerdo que diga algo específicamente en relación a la comunicación. Si tengo conocimiento que en relación a determinados derechos y principios cuando se trata de niñez la comunicación tiene que guardar ciertos recaudos a fin de proteger identidad, de no estigmatizar, la intimidad, es decir que no sea un medio que termine vulnerando derechos, o promueva la vulneración de derechos. Quizás quedó para la reglamentación establecer mayores precisiones (...) No hay pauta en cuanto a comunicación o protocolo de comunicación”.

La profesional de la psicología entrevistada, integrante del equipo de la Dirección de Niñez, expresó que no conoce o no recuerda que se establezcan pautas acerca de las prácticas de comunicación respecto del funcionamiento del sistema, pero coincidió en línea similar con el pensamiento de uno de los directores:

“Si tengo conocimiento como que todos los niños que estén dentro del sistema deben tener un tratamiento especial respecto a su identidad, por ejemplo, sobre el tratamiento que dan los medios. Que no pueden ser publicados sus rostros. Otro ejemplo es cuando hacemos convocatorias públicas para adopción, no se puede publicar el nombre y apellido del niño o la niña. Todo lo que se refiere a su legajo tiene un tratamiento especial y no es de público conocimiento”.

---

Una de las profesionales, con formación universitaria en el campo de la comunicación aseveró que:

“Tal vez no esté por escrito, y si está implícito la política de comunicación. Deben existir pero quizás no se hacen visibles, pero nosotros respondemos a necesidades y vamos funcionando sobre la marcha”.

Uno de los abogados del equipo de COPNAF describió que dentro de la ley se establece la promoción, la restitución de derechos y la prevención como ejes básicos del sistema de protección. Y agregó que:

“Tenemos una ley nacional donde nos indica cuestiones específicas como la promoción, la restitución y la prevención. La comunicación atraviesa todo el sistema pero creo que el inicio para el afuera está en generar políticas de prevención a través de programas, de publicidad en televisión, en radios, en tener un teléfono del niño que funcione las 24 horas”.

A partir de la interpretación de los datos obtenidos se determina que no existe la planificación de la gestión de las prácticas de comunicación, se desconoce algo al respecto o no se sabe, porque:

“No, nunca lo pensamos como consejo, es como que se dejó que de eso se encargue la presidencia, como que tiene la mayor responsabilidad, de hacer prensa, sacar la foto, pero nunca dijimos entre todos vamos a difundir nuestras acciones (...) Nunca lo trabajamos y tampoco recibimos algún tipo de asistencia técnica al respecto”.

En relación a la importancia de la dimensión comunicacional la califican de fundamental, una comunicación que sea clara, sobre todo cuando se quiere llegar a personas que no están en el mismo lugar; adecuada a los entornos, como un medio de diálogo a través de palabras, papel, redes y que hoy en día hay varias formas de comunicación.

Pero algunos de los integrantes del sistema sienten que:

“A la comunicación, tanto al interior como al exterior, no se le presta atención porque siempre se está trabajando con lo urgente y la realidad es que las personas son pocas para la cantidad a la que se asiste. Hay muy poca gente trabajando en el área. Por ahí surgen prácticas que empañan el buen funcionamiento del sistema”.

“Generalmente, en las campañas del gobierno provincial que llegan al interior nunca vi “Consejo Provincial de la Niñez” (...) Es justamente falta de comunicación, falta información, promoción. No hay una planificación de la comunicación hacia el exterior. Justamente por una falta o carencia de planificación”.

En los entrevistados cuando definieron el concepto de “Comunicación prevalece el sentido y significado de hacer o transmitir una noticia, siguiendo un modelo conductista”. La intención es la de influenciar para producir cambios en el comportamiento del público.

“Comunicación es poder transmitir información que incida o influya en la conducta del receptor. Toda vez que me comunico con otro estoy esperando un cambio o una modificación en las conductas que otro asume, a partir del mensaje que yo emito”.

“Es informar, me gustaría la palabra “formar” (...) Eso sería comunicar”.

“Es una práctica vinculada a personas, que muchas veces se da y otras no”.

Uno de los directores integrante del consejo aseguró que no es nuestra la promoción de los derechos, es competencia de la gerente, refiriéndose a la presidencia. Respecto de la importancia de la comunicación para el funcionamiento y fortalecimiento del sistema aseveró que no es una práctica que nosotros proponemos.

Resulta conveniente la existencia de un área con profesionales y personal técnico que realice la tarea de planificar las prácticas de la dimensión comunicacional de las instituciones y organismos, sean públicos o privados. De esta manera evitar que la comunicación quede en manos del voluntarismo y espontaneísmo de las personas, evitando o disminuyendo las consecuencias indeseadas.

¿Quién se encarga de la gestión de las prácticas de comunicación del COPNAF?

De lo relevado surge que:

“No tenemos un área específica en la dirección. El ministerio centraliza el área de comunicación que se va a brindar para el exterior. Pasamos al área de prensa del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. (...) está como responsable (se refiere al MDS) una persona que tiene muchos años de trabajo en la Dirección de Niñez. Por lo menos tiene las pautas básicas cuando se trata de comunicar algo que involucre a niños y adolescentes. Respetar esas pautas respecto de las imágenes y la redacción”.

En similar sentido lo aseveró otra de las entrevistas:

“Se dejó que de eso se encargue la presidencia, como que tiene la mayor responsabilidad, de hacer prensa, sacar la foto, pero nunca dijimos entre todos vamos a difundir nuestras acciones”.

El espontaneísmo y la buena voluntad en las prácticas de comunicación se pueden inferir a partir de lo relatado:

“Cuando hay una actividad en una localidad del interior y viaja el director, la comunicación la maneja el director porque quiere que se de a conocer, a él le gusta publicar y lo hace en las redes sociales. Cuando se reúne con alguna municipalidad con algo que tiene que ver con su trabajo. Y en otras oportunidades convoca algunos diarios. Además si tenemos reuniones pide que vayan a sacar fotos”.

Una agente administrativa del consejo también aseguró que no tienen área de comunicación:

“No. Yo creería porque estamos desbordados, pero ahora sí hay una chica que se encarga más de difundir actividades que se realizan y de la parte de redes sociales. Hay un correo y una página dentro del gobierno y dentro de ella hay un espacio. Generalmente es lo que promueve el Ministerio de Desarrollo Social que tiene un área de prensa y ésta se conecta con la presidente del consejo y con los medios. Se suelen pautar entrevistas, vienen a nuestra sede. Ellos vienen pero además la presidenta ha asistido a programas de televisión. Pero esto lo organiza el área prensa del ministerio”.

Otros reconocen la existencia del área de prensa del MDS, pero no saben los datos específicos de ella:

“COPNAF no tiene (...) se que existe un área, que son dos personas, un varón y una mujer, pero no se ni los nombres, no se si tienen formación profesional. Tienen dependencia directa con el Ministro. Nos dicen: “Habla con prensa, pero nadie sabe quiénes son”. Los identifico porque los conozco, los identifico porque andan con algún grabador, pero no tienen un sector que indique “Prensa o comunicación” en el edificio de COPNAF. No se monitorea lo que publican los medios de información masiva acerca de las infancias”.

La persona asignada a la gestión y administración de las redes sociales explicó que:

“La gente de prensa (se refiere al MDS) ya tiene una forma o tipo de formato para publicar. Los que generan la información en sí es la gente de prensa. Prensa del ministerio publica todo lo que tiene que ver con los programas y servicios que ofrece”.

La profesional con formación en comunicación detalla que:

“Estoy desde el 2010 en el área de prensa que actualmente se llama “Departamento de Comunicación”. Antes hacía la prensa de minoridad, cuando se forma el Ministerio de Desarrollo Social me convocan a formar parte del equipo de prensa, es decir radio, televisión y diarios tradicionales. Desde que se conformó el área solo hacemos prensa porque hay muchísima actividad. Ahora COPNAF tiene una persona que maneja las redes y como área de prensa le proporcionaríamos información a partir de enero 2019 a la persona encargada de redes para que la transmita al público, interactuar, contestar preguntas”.

En relación a los soportes, materiales y tipos de herramientas que utilizan habitualmente en las prácticas de comunicación aparecen:

“El ministerio es el que nos convoca a la producción de material gráfico y banners para poder distribuir en cada visita que hacemos. Un tríptico donde brindamos información de las áreas que tiene la dirección. Creo que el COPNAF o la Dirección de la Mujer, también realizó su tríptico. Una campaña directa, fue cara a cara en contacto con la gente, un equipo de 100 promotores con folletería, armamos carpas en el anfiteatro de la costanera”.

“Hay folletería donde la dirección expone todo lo que hace. Ahora se cambió el logo, los membretes de la papelería”.

“Se está haciendo folletería, flyers, contamos con banners. Hay un manual de estilo que se tiene que seguir. Hoy nosotros tenemos un contacto directo con los medios por whatsapp”.

Otro aseguró que:

---

“Nuestro nivel de desarrollo en el COPNAF es atencional no es promocional. No quiere decir que no hablamos a la gente, que no damos charlas, que no participamos”.

### **La comunicación entre los integrantes del COPNAF**

Si bien se explicita la frase: “COPNAF SOMOS TODOS”, siempre se repetía eso, pero ahora no tanto”, según uno de los informantes. Al parecer por los dichos de varios de los consultados algunos ministerios lo sienten más que otros. Además se considera que *“quizás lo de la comunicación tenga que ver con cada estilo o forma de gestión”*.

Es decir que hubo períodos de mayor actividad en las prácticas de comunicación y esto se ve reflejado también en otro testimonio ya que:

“A partir del año 2000 se publicaba todo. Hoy hay como una fiebre de difundir todo. Se trata de publicar información de todas las áreas. (...) Con el cambio de paradigma el niño empieza a ser sujeto de derechos haciendo hincapié en eso lo que influye en los contenidos de la comunicación. Este director que era médico vino a modificar y hacer un cambio motivando a las distintas áreas a difundir las cosas que se hacían. Antes se le daba más importancia a los hogares porque había una especie de vigilancia del Poder Judicial hacia el Poder Ejecutivo”.

La reunión como actividad, forma de funcionamiento y práctica de comunicación, fue establecida en el decreto de creación del organismo, sin embargo la realidad es otra ya que no todos los ministros asisten a ellas, y los representantes suplentes tampoco, lo que fue aumentando la periodicidad de los encuentros.

“Nunca se pudo lograr reunir a todos los ministros que es una práctica de reuniones plenarias que está regulada por el decreto de creación (...) En todo el 2018 y en todo este tiempo no hubo una reunión del Consejo provincial. Creo que hubo una a principios del año. En otra etapa se había instituido la reunión de los miércoles y eso se perdió. Las reuniones que se realizaban habitualmente no se hacen más. Es muy importante que nos reunamos”.

“Sabía que hay una mesa interministerial pero no sé si actualmente se está reuniendo, porque tuvo momentos en que no se juntaban”.

“Durante este año no se hicieron reuniones plenarias y creo que no hay buena asistencia de los consejeros. Asisten básicamente salud, educación y ahora se sumó seguridad”.

“Cuando asumió la actual conducción se reunió con todas las áreas. Días enteros de reuniones, presencié y observe que la presidencia del COPNAF tenía que rogar a otras áreas para el aporte de recursos para realizar actividades. Educación y salud siempre están. Siempre están presentes en las reuniones. Seguridad, trabajo, producción, turismo es como que cuesta que asistan y estén presentes”.

“La presidente convoca normalmente a una reunión. Antes era una vez por semana, después cada quince días, después cada mes”.

Los integrantes de este espacio interministerial que es el COPNAF utilizan diferentes herramientas para comunicarse, pero principalmente la nota formal por escrito o el correo electrónico para las convocatorias a reuniones.

Algunos ejemplos de testimonios sobre las herramientas para la comunicación interna, relataron:

“Cuando ingresé al área, la coordinadora a cargo me dijo: “Todo por escrito”.

“Lo hacemos a través de memos, notas y en forma verbal. También informalmente, cara a cara, cuando determinados mensajes o convocatorias no requieren o no revisten el carácter de obligatorio. Toda vez que reviste ese carácter o se pide una respuesta se lo hace de manera escrita, formal. Ya sea memo o nota. También a través de whatsapp, correo electrónico. (...) Con los efectores del sistema tenemos la modalidad formal e informal. Se utilizan grupos de whatsapp donde están los directores y vicedirectores de cada tipo de institución (...) A los integrantes del COPNAF no se los convoca por redes sociales”.

“Utilizamos el mail, considerado como instrumento formal con un programa de los temas que se van a tratar. Esa fue siempre la práctica más común y siempre fue de esa forma. Aunque si había alguna urgencia se llamaba por teléfono o Whatsapp, aunque conmigo no. Sobre todo entre los abogados, los equipos interdisciplinarios. En su momento teníamos en el whatsapp grupos como mesa 1, mesa 2, mesa 3”.

“Hay grupos de whatsapp donde estamos constantemente conociendo las situaciones de casos que surgen, de urgencia y con la Presidenta del Consejo es la forma más rápida de comunicación (...) con las distintas instituciones de capital e interior, a nivel nota y comunicación verbal ya que lo tenemos acá al director, por lo tanto es constante la comunicación.

### **La comunicación externa del organismo**

Por lo descripto hasta aquí, el Consejo provincial cuenta con una serie de prácticas y herramientas para ejecutar la dimensión comunicacional.

Pero ¿Qué comunica el organismo de infancia de la provincia?

“No se brinda información acerca del sistema de protección. Se comunican predominantemente espacios de capacitación, talleres, charlas, conversatorios, esos lo que habitualmente más se comunica. Desde mi dirección y que tiene una relación directa con el COPNAF, eventos que involucran a los niños, a los adolescentes, lo que comunicamos son las actividades que realizamos con los niños y adolescentes institucionalizados (...). Con el material gráfico podemos brindar información a la gente donde está nuestra oficina, que servicios brindamos y quienes son los responsables de estos servicios”.

El representante del área de educación explicó algo similar:

“La información del COPNAF no llega. Puede ser un poco por nuestra falta de trabajo en red o falta de articulación (...), hicimos una guía que tiene una resolución ministerial y eso acompaña todo este proceso. Educación hace más capacitaciones difundiendo la ley

---

26.061, Salud promociona más la prevención de adicciones, a veces educación sexual integral”.

La psicóloga aseguró que:

“El COPNAF no tiene tan habituada esta práctica de publicar hacia afuera todo lo que hace, está faltando porque se hace mucho, tendrían que informar los tipos de programas que se manejan (...), se informan capacitaciones, lanzamiento de programas, convocatorias a Familias Recreativas y Familias del Corazón (...), las direcciones incluso están mal informadas porque el COPNAF tiene un domicilio postal y la dirección tiene otro, sobre una calle que está cerrada y no se puede entrar. Ponemos en todos nuestros escritos Murcia 59 pero es del otro lado, en Madrid 57. Entonces la gente vadando vueltas y no sabe exactamente donde queda el Consejo.

La administrativa del consejo aseveró que: únicamente está informando las actividades que realizan, cursos y capacitaciones, no hay otro tipo de información; pero sobre el contenido de las redes, la responsable detalló que:

“Generalmente la presidenta del COPNAF ella me sugiere temas. Me pidieron difundir las actividades que desarrolla el organismo. Por no tener presupuesto no hay demasiadas actividades.

Reuniones, capacitaciones, en relación a la salud, la policía, lo que se trata con ciertas áreas que también manejan niñez.

Básicamente lo que hago es publicar información relacionada a COPNAF, a niñez, a adolescencia, familia, actividades como el día de la madre, del niño, publicaciones de UNICEF, todo lo relacionado que pueda servir como para mantener activa la página ya que no tenemos demasiada actividad y al no tener presupuesto, entonces traté de activar las redes de esa manera”.

De la descripción de los entrevistados se deduce que el organismo interministerial se comunica con otros actores sociales, principalmente con el Poder Judicial y sus juzgados, ya que asiduamente les envían oficios donde les requieren respuestas ante situaciones de vulneraciones de derechos.

“Habíamos avanzado muchísimo con el Poder Judicial”.

“Los afectados por las ausencias de derechos, saben de la existencia del COPNAF”.

La psicóloga también refiere al Poder Judicial, por el tipo de servicio que presta y la tarea que realiza, pero lo refiere de esta forma:

“Con salud, sobre todo el Hospital de Salud Mental, el Hospital Pediátrico, trabajamos bastante articuladamente con el Centro de Contención de Adolescentes que depende del Servicio Penitenciario. Con la comunidad no tanto (...) mucha gente no sabe cómo dirigirse, donde se realizan determinados trámites que se relacionan con niñas y niños. La gente es como que anda muy perdida”.

Otro tanto ocurre con el Ministerio de Desarrollo Social, ya que dependen de él para algunas prácticas de comunicación que difundan las actividades de diferentes direcciones del área de infancia.

“Nosotros tenemos que enviarles a ellos (MDS) la información (...) a través de whatsapp, correo electrónico. Ellos mandan a esos portales y también envían al área de prensa de Casa de Gobierno para subirlo a la página oficial, para la agenda del gobernador (...) Por redes se convoca al público externo”.

La responsable de redes dijo que:

“Me comunico con la gente de prensa y les notifico de las actividades que tiene la presidenta del COPNAF. Ellos para esa fecha me preguntan si se va a realizar tal actividad, que hora y dónde es, entonces envían un fotógrafo y generan la info correcta. La web oficial está al tanto. Prensa del ministerio publica todo lo que tiene que ver con los programas y servicios que ofrece”.

A su vez la comunicadora social integrante del área de prensa del Ministerio, en relación a esta práctica y dependencia que tiene el consejo, aseguró que:

La función del área de prensa es llegar a las familias postulantes. Información la recibe y la reenvía a los medios. Desde el área de prensa se realiza la convocatoria a familias postulantes interesadas.

Por otro lado, los periodistas y los medios también son destinatarios de interacciones que promueve el COPNAF:

“Podemos comunicarnos con los medios en forma directa pero por una cuestión de organización lo hacemos a través del área de prensa del ministerio. Pero recibimos invitaciones, asistimos a las invitaciones que nos hacen los medios, pero el área de prensa es la que se encarga de articular y las citas con determinados espacios radiales y televisivos”.

“No tenemos pautado acerca de lo que podemos difundir. Cuando se acerca la prensa tenemos la libertad de responder y actuar como voceros. No está prohibido hablar ante la prensa, me dijeron yo quiero que vos hables con la prensa y expliques; me llamaron algunas radios para que yo difunda los programas. Cuando se trata de un caso de mucha sensibilidad ahí hablan los directivos. Los periodistas vienen a consultar al COPNAF”.

La responsable de prensa del ministerio lo sintetiza así:

“Nosotros nos encargamos de convocar a la prensa. Hoy nosotros tenemos un contacto directo con los medios por whatsapp”.

Con respecto a acciones de comunicación realizadas por separado de cada uno de los ministerios integrantes del sistema, la mayoría de los entrevistados coincidió en que es el Ministerio de Salud el que tiene una fuerte impronta de hacerse ver, seguido por educación, sobre todo áreas como DISEPA, o aquellas que manejan programas sociales; luego recién aparece el de desarrollo social.

También se relevó la existencia o no de sitio web propio y el uso de redes sociales, como espacios virtuales y herramientas para las prácticas de comunicación. No todos respondieron, algunos dijeron directamente no saber, pero describieron que:

“No tenemos (...) El ministerio centraliza el área de comunicación que se va a brindar para el exterior. Nosotros brindamos la información y son otros los que deciden que se publica y que no. Automáticamente pasamos al área de prensa del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia”.

Y respecto del uso y aprovechamiento de este recurso financiado por el estado provincial con fondos públicos, se opinó que:

“Está totalmente desaprovechado, la información del COPNAF no llega. Hay un coneyo una página dentro del gobierno y dentro de ella hay un espacio”.

En la página 40 de este informe se menciona el uso de redes aunque no todos lo saben. A mediados del año 2018 comenzó la utilización por parte de este organismo del sistema. Y acerca de las redes sociales, el relevamiento entre los entrevistados determinó que:

“Este gobernador, que apunta mucho a las redes sociales entonces como que cada área se vio obligada a tener un operador de redes. Teníamos una fan page como una especie de portal de noticias en Facebook, exclusivamente del área de prensa (...). Con el cambio de gestión la administración de redes sociales pasa a depender del área de prensa; nosotros como área de prensa mantenemos nuestra fanpage y hay otra persona que maneja las redes Twitter, Facebook e Instagram del ministerio. COPNAF tiene una persona que maneja las redes”.

Sin embargo otro entrevistado expresó:

“Las redes sociales del COPNAF yo no las conozco y no las tengo”.

“Hago el manejo de redes ya que el Consejo no tenía nada de Face, Twitter ni Instagram, las tres más usadas. Las tres están comunicadas y conectadas. El linkes @copnafcomientes. Me pidieron difundir las actividades que desarrolla el organismo. Por no tener presupuesto no hay demasiadas actividades; la gente comenta y pregunta un montón de cosas por Facebook, todos los días”.

“Hay un Facebook. La pauta es que nosotros como dirección tenemos que estar en las redes sociales todas las semanas. Por redes se convoca al público externo”.

“Sí, Facebook, Whatsapp y me enteré que hay un Twitter. Instagram no sé”.

“Ahora sí hay una chica que se encarga más de difundir actividades que se realizan y de la parte de redes sociales”.

Nuevamente, se puede observar cierta informalidad institucional para emitir mensajes e información en este uso práctico de una herramienta virtual de comunicación:

“Yo publico en mi Facebook particular. No he recibido ningún llamado de atención, ni ninguna comunicación que indique que haya que establecer solamente un canal institucional”.

“Publico información del área de infancia en mi Facebook personal”.

“El Facebook del programa Familias Recreativas lo gestionaba una persona que participaba del programa pero que no pertenecía al COPNAF. Ahora el Hogar Magone tiene un Facebook creado sin consultar, autorizado por la directora del hogar y lo administra el personal de educación que presta servicio en el lugar”.

Llama la atención, que si bien no hay un control estricto de lo que se comunica a través de redes, una de las entrevistadas aseveró:

“Nuestras computadoras de trabajo no tienen acceso a redes sociales; tampoco tenemos libre acceso a internet. O sea, el área de informática del Ministerio tiene mucho poder, nos limita a nosotros la información que nosotros podemos buscar; yo tengo internet, pero por ejemplo quiero acceder a Página 12 y no puedo. Entro solo a los diarios de Corrientes. Están bloqueados medios que no son oficialistas, es decir puedo entrar a Infobae, Nación y Clarín. Otros medios no. A otra profesional del COPNAF si le habilitaron el ingreso al Facebook porque ahí la gente se comunicaba por el programa Familias del Corazón. Porque lo utilizaba como una herramienta de trabajo. A mí, me preocupa el acceso a la información como herramienta de trabajo. Por eso pedí que me desbloqueen la computadora y no lo hacen”.

Resulta oportuno por todo lo anterior, exponer que dicen los entrevistados acerca del nivel de reconocimiento social que tendría el COPNAF en la comunidad y sobre todo en los titulares de derechos y sus familias a quienes se orientan sus acciones.

Las personas entrevistadas acerca del conocimiento que tiene la comunidad sobre el organismo, su misión, su función, su conformación, sus servicios, dicen que:

“No se sabe y muchos ignoran cuales la función social que cumple. Me parece que tiene que ver con varios factores, por un lado con una ausencia de estrategia fuerte de comunicación que dé a conocer a la población que existe un órgano de protección; por otro lado creo que hay un escaso compromiso de otros ministerios en relación a las problemáticas de la niñez (...) hay un enorme desconocimiento de la Ley 26061, pero sobre todo del paradigma de protección de derechos en el cual estamos construyendo”.

“Yo creo que no, y esa es la lucha incansable de los que trabajamos en él y nos planteamos hace tiempo. Estoy seguro, por ejemplo que en Goya muy pocos saben que hay un ETIT. Incluso los mismos asesores de menores del Poder Judicial no tienen ni idea (...) me parece que hay personas que están ubicadas dentro del sistema que ni siquiera saben de qué se trata o como va, y que es lo que deben hacer, siendo que forman parte del sistema de protección. El Ministerio de Seguridad muy de a poco está entendiendo, el de Turismo está ajeno al sistema y a la función que se realiza”.

“Yo veo que el COPNAF está como muy relegado, la infancia en general está como relegada. Yo creo que no, capaz que hay también cierta intencionalidad desde el consejo de no mostrar ciertas cosas, porque muchas veces no se puede dar respuesta, porque no hay recursos. Se demandaría mucho”.

“Veníamos bien, y ahora los resultados no están buenos”.

“No sé si saben en detalle acerca de cómo está conformado. No sé si tienen conocimiento pleno. A lo mejor tienen una idea de que es un organismo que se ocupa de los derechos del niño pero no una idea acabada de su conformación y ordenamiento jurídico, pero si saben que hoy el organismo que se ocupa de temas de los niños es el COPNAF”.

“Es poco conocido para el público en general, el común del ciudadano no tiene idea de que estamos y para que estamos, inclusive a nivel de juzgados y municipios. Hay otras áreas de la provincia que no tienen bien claro cuál es la función del consejo. Estamos todos en la misma bolsa con el Consejo del Discapacitado, el Consejo de la Mujer y no se tiene bien definido cuál es la función de cada consejo”.

“Decir que queremos tener mayor visibilidad social ¿Para qué?”

Es reconocido a nivel de los organismos de gestión y es reconocido en algunos niveles más allá de la gestión. Cuando digo gestión me refiero al Poder Judicial, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, gerenciamientos. Me parece a mí que el pueblo sabe también por la gestión que hace con ellos, pero no creo que sea un conocimiento masivo. Pero los afectados por las necesidades, por las ausencias de derechos, saben de la existencia del COPNAF. Los afectados son informados”.

“Si vos haces una encuesta muy pocos saben lo que es el COPNAF y para qué está. Quizás lo sabe el Poder Judicial, que son los que están más de cerca; pero vos le preguntas a un vecino de barrio y ni idea, no sabe. Pero lo peor de todo es que la policía no lo reconoce, por ejemplo, y eso es fundamental que entienda que cuando viene una demanda del COPNAF tiene el mismo poder que una jueza, entonces hasta ellos no conocen lo que es la ley 26.061”.

La responsable de redes dice que:

“Se ha tenido mucha aceptación y muchos suscriptos, la gente comenta y pregunta un montón de cosas por Facebook, todos los días alguien pregunta algo”.

Finalmente los informantes dijeron las siguientes ideas acerca de la conformidad con la situación actual y como mejorar las prácticas de comunicación que contribuya al fortalecimiento del sistema y la prevención:

“Creo que la definición de un organigrama ayudaría. Hay que trabajar la comunicación hacia adentro para fortalecer la identidad y la pertenencia (...) tendría que haber un cambio en lo que tiene que ver con el trabajo interno, veo que muchos no están contentos con el trabajo (...). El consejo provincial tendría que tener un área de comunicación”.

“Si existiera una estrategia nos facilitaría el trabajo a todos porque tendríamos una comunidad comprometida. Fundamentalmente teniendo en claro que se quiere comunicar y sobre todo que quiero provocar yo en la conducta del otro, lo que espero del que escucha mi mensaje. Contribuiría si nosotros empezáramos a formar al periodismo y prensa local acerca de cómo abordar ciertas temáticas y problemáticas de la niñez (...). Yo creo que una estrategia de comunicación podría propender a generar logros, lo que no sé es si existen logros basados en la comunicación actualmente”.

“Una campaña integral sería clave e importante pero actualmente no hay”.

“Tener una imagen del COPNAF donde estén todos los ministros y sus ministerios. Hay que hacer como campañas de conocer, que es para que está, cuál es su función, que todos

entendamos. Usando todo lo que sea redes, seguir utilizando el mail, o por notas formales porque hay que notificar a los funcionarios.

También tiene que ver la parte presupuestaria, porque siempre es como que están dependiendo de un ministerio. Recursos propios y no prestados de algún ministerio, propio de este Consejo, aunque me parece que debería ser “Secretaría” dándole el valor que tiene que tener.

Debería tener su propio presupuesto porque tiene la misma función y responsabilidad de un juez, a pesar de ser un organismo administrativo”.

“Falta sentarse a una mesa donde se trate la publicación, la publicidad, quiénes somos, cómo y qué hacemos (...) a través de programas, de publicidad en televisión, en radios, en tener un teléfono del niño que funcione las 24 horas. Una promoción de ese teléfono para que la comunidad conozca (...). Un sistema de protección y de prevención debería tener un sistema de comunicación y reuniones que generen esto más de seguido y con más integrantes integrando esa mesa cada 15 días para generar una mayor fluidez y comunicación. Es muy importante que los legisladores puedan ver sobre que se hacen materia de niñez en la provincia y puedan legislar una ley de protección integral de la provincia”.

“El que nos tiene que dar los recursos es el que nos tiene que dar, las autoridades pertinentes”.

¿Los consejeros y quienes son parte del Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes están conformes?

“No están conformes y tiene que ver con que la gente desconoce su importancia, los nuevos paradigmas y lo que implica la atención a la niñez en caso de vulneración de derechos”.

“No, porque fallamos muchísimo en lo que sería la comunicación interna y externa. Mi percepción es que tuvimos momentos donde hubo mejor comunicación interna y hoy estamos como en una crisis de las dos. En comunicación está faltando. (...) estamos en ese momento, habría que hacer como una vuelta de página para ver que está pasando, ver donde estamos parados y volver otra vez a tirar las cartas y empezar de nuevo”.

“Nosotros y yo, tenemos una tensión con ese tema. Nos gustaría tener más recursos, menos reconocimiento popular, menos promoción social, pero tener más recursos para restituir derechos. Queremos tener más recursos”.

“Faltarían más prácticas de comunicación que faciliten nuestro trabajo con el afuera”.

“La provincia tiene una gran deuda con la niñez, sobre todo en lo que respecta a la ley provincial. En lo que respecta a la ley provincial es totalmente inaplicable, ya que somos de adhesión.

### **Aplicación de la Matriz de Niveles de Incidencia**

Se propone a la matriz como una herramienta destinada tanto al estudio de las organizaciones desde la perspectiva comunicacional, como para planificar la estrategia comunicacional de estas mismas organizaciones.

Se presenta la tabla en la cual se puede observar las prácticas comunicacionales desarrollada en la provincia de Corrientes. Para ello, se toma como referencia la matriz de incidencia y comunicación en la cual se inscribe la información recuperada de artículos periodísticos publicados en medios locales, el registro fotográfico, la observación directa de actividades, acciones, entrevistas a funcionarios, profesionales, técnicos y operadores del sistema.

NIVELES DE INCIDENCIA	CAPACIDADES Y HABILIDADES ORGANIZACIONALES	CAPACIDADES Y HABILIDADES COMUNICACIONALES
	CORRIENTES	
	INDICADORES	
<p><b><i>Darle visibilidad a un tema</i></b></p> <p>-Hay un tema que debe ser abordado, transformado, resuelto.</p> <p>-Este tema existe, y es necesario que la sociedad lo conozca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto N° 257/2008. Adhesión a leyes nacionales.</li> <li>-Creación del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (COPNAF) integrado por organismos del Poder Ejecutivo, como órgano administrativo.</li> <li>-Creación de la Dirección de la Mujer y la Familia.</li> <li>-Cambio de denominación de los efectores públicos (antes guarderías, jardines maternos, centros de promoción del menor; hoy Centros de Desarrollo Infantil).</li> <li>-Instalación de los E.T.I.T. en algunas regiones y localidades.</li> <li>-Creación de la figura del “Defensor de los derechos de niñas, niños y adolescentes”.</li> <li>-Abordaje a partir de denuncia o develamiento del hecho por la propia víctima o sus padres. Habitualmente en una comisaría, juzgado o fiscalía, ámbitos de salud o escuela.</li> <li>-Juez de menores deriva a los organismos de aplicación de la ley. Luego COPNAF hace pedido a sus integrantes.</li> <li>-Escaso número de municipios con áreas de infancia específicas. Abordaje desde áreas de acción social o de la mujer.</li> <li>-Existencia de organizaciones civiles en el territorio provincial que orientan sus acciones a niñas, niños y adolescentes.</li> <li>-Inexistencia de organigrama.</li> <li>-Falta de planificación de la gestión de las prácticas comunicacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Modificación de la denominación del organismo de aplicación de la ley (antes Dirección de Minoridad, hoy Dirección de los Derechos de la niñez, adolescencia y familia).</li> <li>-Dirección del domicilio postal actual informado y promocionado por diferentes medios no se corresponde con el de la entrada principal de la sede edilicia.</li> <li>-Reunión periódica del COPNAF con presencia de algunos representantes ministeriales.</li> <li>-Publicación periódica de información institucional y comunicados en sitios web oficial, medios informativos tradicionales y digitales.</li> <li>-Carencia de campañas integrales de bien público, sostenidas en el tiempo, para promocionar los derechos de niñas, niños y adolescentes.</li> <li>-Visita a algunas localidades.</li> <li>-Reuniones barriales.</li> <li>-Publicación periódica de situaciones de vulneración de derechos y la temática infancia en los medios informativos.</li> <li>-Producción e impresión de folletería institucional.</li> <li>-Nota impresa formal para convocatorias.</li> <li>-Desactualización y sub utilización del sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social. La última noticia publicada relacionada directamente a niñas, niños y adolescentes corresponde a julio de 2017, mientras que la primera noticia que aparece en</li> </ul>

		<p>la sección refiere que tiene una antigüedad mayor a 1 año.</p> <p>-Escasa difusión acerca de qué es el COPNAF, su misión y función; datos de contactos para acceder a los recursos institucionales por parte de la comunidad.</p> <p>-Los efectores de la Dirección de Promoción de Derechos de la Niñez no están georeferenciados en un mapa digital que facilite su ubicación.</p> <p>-A partir de mediados de 2018 el COPNAF comenzó a utilizar redes sociales como Twitter (actualizado a noviembre de 2018), Instagram (actualizado a noviembre de 2018) y Facebook (actualizado a octubre de 2018).</p> <p>-Desaprovechamiento del uso de redes sociales para fortalecer el reconocimiento y comprensión acerca de qué es y cuál es la función del organismo interministerial.</p> <p>-Utilización del correo electrónico para convocatoria formal y Whatsapp.</p>
--	--	---

NIVELES DE INCIDENCIA	CAPACIDADES Y HABILIDADES ORGANIZACIONALES	CAPACIDADES Y HABILIDADES COMUNICACIONALES
	CORRIENTES	
	INDICADORES	
<p><b>Sensibilizar sobre un tema</b></p> <p>-Este es un tema importante para debatir, que afecta a diferentes actores y que por lo tanto requiere del trabajo conjunto y apoyo multi-actoral (movilizar a otros).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación de personal del área de infancia en la Carrera de Especialización organizada por la SENAF.</li> <li>-Capacitación a personal del área de infancia mediante la articulación con la Universidad pública.</li> <li>-Confección de una Guía de Recursos en articulación con UNICEF.</li> <li>-Existencia de una Acordada judicial como herramienta de procedimientos específicos para la atención y que tiene por objeto articular la intervención conjunta de los Ministerios que integran el Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y familia (COPNAF), ante situaciones en que se encuentren vulnerados los derechos.</li> <li>-Existencia de una Guía de acción desde el ámbito educativo para realizar un trabajo interinstitucional ante la detección o toma de conocimiento de un caso de maltrato o abuso sexual infantil.</li> <li>-Organizaciones civiles no gubernamentales en acciones de asistencia y atención.</li> <li>-Inexistencia de organigrama.</li> <li>-Falta de planificación de la gestión de las prácticas comunicacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reunión del COPNAF con áreas del Poder Judicial.</li> <li>-Reunión periódica del COPNAF con presencia de algunos representantes ministeriales.</li> <li>-Falta de promoción y difusión de guías de recursos y protocolos existentes.</li> <li>-Acciones de capacitación a fuerzas policiales.</li> <li>-Falta de campañas públicas articuladas y sostenidas en el tiempo en relación a la promoción y defensa de derechos.</li> <li>-Acciones de promoción específicas referidas a niñas, niños y adolescentes institucionalizados.</li> <li>-Producción e impresión de folletería institucional.</li> <li>-Producción e impresión de folletería institucional.</li> <li>-Nota impresa formal para convocatorias.</li> <li>-Desactualización y sub utilización del sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social. La última noticia publicada relacionada directamente a niñas, niños y adolescentes corresponde a julio de 2017 mientras que la primera noticia que aparece en la sección refiere que tiene una antigüedad mayor a 1 año.</li> <li>-A partir de mediados de 2018 el COPNAF comenzó a utilizar redes sociales como Twiter (actualizado a noviembre de 2018), Instagram (actualizado a noviembre 2018) y Facebook (actualizado a octubre de 2018).</li> </ul>

---

		<ul style="list-style-type: none"><li>-Utilización del correo electrónico para convocatoria formal y Whatsapp.</li><li>-Desaprovechamiento del uso de redes sociales para fortalecer el reconocimiento y comprensión acerca de qué es y cuál es la función del organismo interministerial.</li></ul>
--	--	--

NIVELES DE INCIDENCIA	CAPACIDADES Y HABILIDADES ORGANIZACIONALES	CAPACIDADES Y HABILIDADES COMUNICACIONALES
	CORRIENTES	
	INDICADORES	
<p><b><i>Instalar agenda sobre un tema</i></b></p> <p>Este tema es prioritario y urgente para nuestro país/comunidad hoy en día, por lo que no se puede eludir su resolución /mejora / transformación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Indefinición institucional del organismo de aplicación ante vulneraciones de derechos de NNyA, informados públicamente a través de la prensa local.</li> <li>-Falta de planificación de la gestión de las prácticas comunicacionales.</li> <li>-Existencia de una Acordada judicial como herramienta de procedimientos específicos para la atención y que tiene por objeto articular la intervención conjunta de los Ministerios que integran el Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y familia (COPNAF), ante situaciones en que se encuentren vulnerados los derechos.</li> <li>-Existencia de una Guía de acción desde el ámbito educativo para realizar un trabajo interinstitucional ante la detección o toma de conocimiento de un caso de maltrato o abuso sexual infantil.</li> <li>-Inexistencia de organigrama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desactualización del sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social. La última noticia publicada relacionada directamente a niñas, niños y adolescentes corresponde a julio de 2017 mientras que la primera noticia que aparece en la sección refiere que tiene una antigüedad mayor a un año.</li> <li>-A partir de mediados de 2018 el COPNAF comenzó a utilizar redes sociales como Twiter (actualizado a noviembre de 2018), Instagram (actualizado a noviembre 2018) y Facebook (actualizado a octubre de 2018).</li> <li>-Falta de campañas públicas articuladas y sostenidas en el tiempo en relación a la promoción y defensa de derechos.</li> <li>-Acciones de promoción específicas referidas a niñas, niños y adolescentes institucionalizados.</li> <li>-Organizaciones civiles no gubernamentales con escasas acciones de promoción de derechos.</li> <li>-Desaprovechamiento del uso de redes sociales para fortalecer el reconocimiento y comprensión acerca de qué es y cuál es la función del organismo interministerial.</li> </ul>

NIVELES DE INCIDENCIA	CAPACIDADES Y HABILIDADES ORGANIZACIONALES	CAPACIDADES Y HABILIDADES COMUNICACIONALES
	CORRIENTES	
	INDICADORES	
<p><b><i>Participar en la definición de políticas públicas</i></b></p> <p>Este tema debe ser abordado en adelante por una política pública específica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Veto del Poder Ejecutivo a proyecto de ley para regular el sistema de protección.</li> <li>-Falta de presupuesto propio del área de infancia.</li> <li>-Asistencia a reuniones periódicas del Consejo Federal de Niñez (COFENAF).</li> <li>-Diseño y ejecución de proyectos con financiamiento nacional, luego de la creación de la SENAF.</li> <li>-Reunión periódica del COPNAF con presencia de algunos representantes ministeriales.</li> <li>-Existencia de una Acordada judicial como herramienta de procedimientos específicos para la atención y que tiene por objeto articular la intervención conjunta de los Ministerios que integran el Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y familia (COPNAF), ante situaciones en que se encuentren vulnerados los derechos.</li> <li>-Existencia de una Guía de acción desde el ámbito educativo para realizar un trabajo interinstitucional ante la detección o toma de conocimiento de un caso de maltrato o abuso sexual infantil.</li> <li>-Conformación de mesas de gestión en algunos municipios.</li> <li>-Falta de implementación de un registro de organizaciones sociales que abordan la temática infancia.</li> <li>-Derivación de situaciones de vulneración entre diferentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de convocatoria y conformación de un consejo provincial integrado por diferentes actores, además de organismos gubernamentales.</li> <li>-Ausencia de demanda desde el nivel municipal hacia el provincial.</li> <li>-Ausencia de demanda desde las organizaciones de la sociedad civil para participar en la definición de políticas públicas.</li> <li>-Carencia de acciones de acompañamiento y sostenimiento de las mesas de gestión convocadas.</li> <li>-Ausencia de demanda desde el nivel municipal hacia el provincial.</li> <li>-Ausencia de demanda desde las organizaciones de la sociedad civil para participar en la definición de políticas públicas.</li> <li>-Carencia de campañas integrales para promocionar el sistema.</li> <li>-Desaprovechamiento del uso de redes sociales para fortalecer el reconocimiento y comprensión acerca de qué es y cuál es la función del organismo interministerial.</li> </ul>

	<p>áreas como práctica de abordaje.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Escaso número de municipios con áreas de infancia específicas. Abordaje desde áreas de acción social o de la mujer.</li><li>-Falta de planificación de la gestión de las prácticas comunicacionales.</li></ul>	
--	---	--

---

## :: Conclusiones

*“Pensar la comunicación es pensar lo político”*, expresa Uranga (2007) y se podría agregar que pensar lo político, requiere inevitablemente pensar la comunicación.

Este trabajo propuso articular tres componentes que desde el sentido común, parecieran suponerse uno al otro, pero desde lo formal, no siempre está previsto: las políticas públicas, el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la dimensión comunicacional; en este caso particular, las políticas públicas orientadas a la protección de las infancias y el análisis del caso del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia de Corrientes.

Para dar cuenta de ello, se ha realizado un recorrido histórico sobre las nociones de las infancias y los diversos abordajes desde las políticas públicas en nuestro país y el continente, dando cuenta de las múltiples perspectivas, lo cual expresa claramente que los problemas sociales son complejos y multidimensionales.

Más adelante, se expusieron aspectos que permitieron conocer el marco político en el que se realizó la sanción de la Ley 26.061 y sus normas complementarias desde la perspectiva de los derechos humanos, ubicando y visibilizando a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos en el presente.

La aplicación de la matriz propuesta por Uranga, demuestra la existencia de indicadores de las capacidades y habilidades organizacionales y comunicacionales en la acción política del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia de Corrientes.

Se pudieron tipificar las prácticas formales e informales de comunicación de estos actores a partir de la observación. Con lo relevado se concluye que carece de planificación la gestión de este componente de las políticas públicas.

En la indagación realizada se determinó que entre los integrantes y los informantes entrevistados existe una alta valoración de la comunicación como un componente de relación del sistema, sin embargo por diversos factores o motivos, no cuenta con una planificación de la gestión de estas acciones.

Aunque la comunicación es altamente valorada, carecen de una mirada compleja de ella. La significación y sentido de la comunicación en el organismo están condicionados y determinados por el clásico modelo difusionista de hacer y transmitir una información. Modelo que prioriza el uso de técnicas y herramientas para la producción de mensajes que permitan influir y moldear

conductas hacia un mejor funcionamiento de las estructuras mediante la circulación de datos en el circuito del sistema.

Se observa un fuerte predominio de pensar y definir el sentido de la comunicación como de “practicar” o “transmitir” una noticia, lo que determina las acciones observadas en la gestión de la comunicación, pasando a un segundo plano “participar”, “compartir”.

Las prácticas más frecuentes son las relativas a la difusión de información; pero, tal como fue expuesto, la comunicación es entendida como una trama compleja de relaciones entre sujetos, entre significados, mediaciones, sentidos en disputa y escenarios de actuación. En otras palabras, la comunicación de las políticas públicas, en primer lugar, debe ser incluida como un componente de las mismas; pero, además, esta no sólo debe ser planificada desde su perspectiva difusionista, sino como prácticas sociales que interpelan a los interlocutores, que problematizan su lugar social y sus propias prácticas, que dejan lugar para la construcción y la acción colectiva de los diferentes actores.

El organismo posee una sede edilicia y el domicilio postal, oficialmente informado con diferentes herramientas y medios, no correspondería al de la sede física donde se ubica actualmente. Asimismo muchos de sus efectores y delegaciones ubicados en barrios y localidades de la provincia carecen de identificación y cartelera institucional que facilite su ubicación.

El COPNAF carece de un organigrama, no es conocido o no se accedió a él durante el relevamiento. Serviría para determinar las principales funciones que se desarrollan y las relaciones que hay entre sus integrantes. Contar con uno podría contribuir a clarificar las interrelaciones, los circuitos de la comunicación interna, fortalecer la identidad y la pertenencia; así mismo ayudaría a realizar un cambio en lo que tiene que ver con el trabajo diario.

Ha logrado como resultado de sus prácticas comunicativas un determinado nivel de inserción y reconocimiento en la estructura y poderes del Estado provincial. Se puede inferir de los datos aportados por los informantes entrevistados que no ocurre lo mismo en la comunidad y sus integrantes como titulares de derechos.

Además en las entrevistas varios de los participantes expresaron sus expectativas de contar con un instrumento legal o reglamentación específica que modifique la jerarquía del área de infancia con mayor y mejor presupuesto financiero. El fortalecimiento y la gestión de las prácticas comunicativas pueden contribuir a que el organismo tenga una mayor y mejor visibilidad institucional, significación y sentido social en la estructura del Estado. De esta manera exponer y revalorizar la misión y función para las cuales fue creado, fundamentando la necesidad y existencia de un presupuesto propio.

Si bien no existe en el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia de la provincia de Corrientes un área de comunicación, con profesionales formados específicamente en el tema, si tienen la posibilidad y potencialidad de articular el uso de recursos técnico profesionales estatales. COPNAF depende del Ministerio de Desarrollo Social en el cual existe un equipo de prensa que realiza la tarea de difundir e informar. A este equipo habría que convocarlo al espacio interministerial y asimismo proveerle periódicamente de información con la frecuencia y oportunidad que determine una planificación estratégica de la dimensión comunicacional.

Aún pervive el paradigma de patronato en el área de infancia y en las prácticas de los periodistas de los medios provinciales. De esta manera todavía se puede observar en las oficinas públicas cartelera que denomina a la Dirección de Derechos como de “Minoridad”. También textos periodísticos de los trabajadores de prensa que mencionan diariamente “menores”, indicando la resistencia a citar a los sujetos de 0 a 18 años como “niñas, niños y adolescentes”.

El área de infancia no realiza un monitoreo y seguimiento de lo que se publica, expresa y opina diariamente, es decir la significación y el sentido que se construye en los medios de información y difusión acerca del organismo y de la temática infancia. Esto, como un componente más, le permitiría analizar, seleccionar, evaluar, interpretar y comprender las problemáticas que afectan directamente a niñas, niños y adolescentes y al organismo promotor de sus derechos.

Hay que destacar que existe una multiplicidad de prácticas de comunicación pero se encuentran desarticuladas, muchas veces basadas en el personalismo, espontaneísmo y voluntarismo del funcionario, del agente estatal que se trate y del cual depende lo que se informa, difunde y emite.

En esa multiplicidad se utilizan: actos públicos, las reuniones, la firma de convenios, las articulaciones con otros actores sociales, las visitas, la folletería, cuadernillos con los textos de las leyes relacionadas a las infancias; la producción de guías de actuación y guía de recursos, banners, y el contacto con la prensa gráfica, radial y televisiva. Recientemente ocurre la asignación de una persona encargada de la administración y el uso de redes sociales.

Se desconoce y no queda claro porque está desaprovechado el sitio web oficial del gobierno de la provincia, siendo un recurso disponible para visibilizar y exponer la conformación y razón de ser del COPNAF.

En las prácticas de comunicación con sus distintos públicos los mensajes emitidos refieren a actos de presentación de actividades, sobre todo de capacitación, siendo los programas “Familias Recreativas” y “Familias del Corazón” los que más aparecieron mencionados y publicados en la prensa.

La ley nacional 26.061 menciona en su articulado la existencia y participación de actores de diferente nivel y jerarquía como parte del sistema de protección. Como se detalló en el cuerpo de este informe hay en la provincia organizaciones de la sociedad civil no gubernamentales que realizan acciones y prestan diferentes servicios orientados a la infancia. Sin embargo no han reclamado su incorporación en el espacio multi actoral, no conforman una red ni realizan acciones articuladas para incidir en la política pública de derechos.

Queda pendiente para el consejo provincial como espacio multi actoral la incorporación y participación de los municipios y organizaciones de la sociedad civil. Entre los datos relevados se expusieron inicios de conformación de “mesas de gestión” a nivel municipal, que como prácticas de comunicación y estrategias de fortalecimiento, no fueron acompañados ni sostenidas en el tiempo.

La ampliación del COPNAF con la mirada y aporte de otros actores permitirá contribuir a la de-construcción y construcción de significados y sentidos de las infancias que orienten la definición de la política pública de derechos.

Sin dudas, comprender a la comunicación como un proceso de construcción de sentidos, de diálogo entre diferentes, orientado a cambiar la realidad, supone unas resistencias, intereses en pugna, incertidumbre, pero también, creatividad, nuevos caminos posibles para alcanzar soluciones, en términos del constructivismo sistémico: *aprendizajes*.

Por todo esto, como organización, se reconoce un estado de inconformidad en el COPNAF, en relación a la dimensión comunicacional y sus prácticas, de quienes conforman, trabajan o prestan servicios como parte del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Una organización también aprende cuando adopta una cultura inadecuada, cuando resiste, cuando bloquea iniciativas, cuando se corrompe o cuando excluye a sus miembros o allegados. Las configuraciones críticas que adopta una institución (Fernández, 1994) también son estructuras aprendidas. (...) En definitiva, no es posible concebir que en los sistemas complejos haya fenómenos ordenados y fenómenos caóticos. Todos los fenómenos son ordenados y caóticos a un tiempo. El caos es una dimensión de lo complejo, pero la continuidad y la estabilidad son requisitos inexcusables de supervivencia y, por lo tanto, constituyen la otra dimensión. (López Yáñez, 2003, pags. 152 y 153).

Se reconoce, entonces, la necesidad de incluir a la comunicación (tanto en su sentido más frecuente de difusión, como en su sentido original de “poner en común”, de “diálogo”) como componentes centrales de toda política pública, especialmente cuando estas se orientan a la protección de derechos.

Al sostener que para generar la discusión pública es necesario un proceso social de trabajo continuo para la implementación de políticas orientadas hacia la infancia, con un objetivo de transformación y perspectiva de derechos, es necesaria la acción, y en especial, reconocer en forma efectiva el papel central de la comunicación en la implementación del sistema de protección.

Los actores sociales integrantes del Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes tienen la obligación de gestionar las prácticas y estrategias que definan la política de comunicación para la promoción, difusión, prevención y efectivización de dichos derechos.

Como se mencionó en el proyecto de tesis, la ley al aludir al principio de efectividad en el artículo 29°, estableció que esos organismos deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos a niñas, niños y adolescentes. De esta manera comunicar los derechos y garantías es una actividad que debe desarrollarse en el funcionamiento del sistema de protección.

¿Puede la comunicación garantizar el cumplimiento de los derechos? ¿Qué se puede esperar de la comunicación? Tal vez, como señala Dallera (2010), son exageradas las expectativas puestas en ella, si se considera que más comunicación favorece la comprensión o el logro de acuerdos y consensos de largo plazo. Sin embargo, y como contrapartida, se puede afirmar que sin información y sin comunicación, la ciudadanía no puede ejercer un rol activo en defensa de sus derechos y, tal como fue expresado, no se puede exigir la co-responsabilidad a las organizaciones sociales en el lugar que le corresponde.

En definitiva se trata de poner la mirada sobre la comunicación, prever el componente comunicacional cada vez que se delinean y se definen políticas públicas, especialmente aquellas orientadas a la difusión y ejercicio de derechos.

---

## :: Bibliografía

- **AGRANOFF, R.** (1997); “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- **AGUILAR VILLANUEVA, O.** (1992); (comp.): “El estudio de las políticas públicas”, Porrúa Grupo Editorial - México.
- **ALONSO, G.** (2007); “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- **BELOFF, M.** (2007); “Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía”. En *Revista Jurídica de Buenos Aires*. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA/LexisNexis.
- **CARLI, S.** (2002); *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955.*
- **CENTRO NUEVA TIERRA. FORO ARGENTINO DE RADIOS COMUNITARIAS. UNICEF - Oficina de Argentina.** (2006); *CARTILLA 5: Actuar para cambiar. Estrategias de incidencia de las organizaciones sociales en las políticas públicas.*
- **CILLERO BRUÑOL, M.** (1999); *Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios, Minoridad y Familia.* *Revista Interdisciplinaria sobre la Problemática de la Niñez-Adolescencia y el grupo familiar* n° 10, D’ Antonio, D. H. (director), Delta Editora, Paraná.
- **DALLERA, O.** (2012); *La sociedad como sistema de comunicación. La teoría sociológica de Niklas Luhmann en 30 lecciones.*
- **EROLE, C.; FAZZIO, A.; SCANDIZZO, G.** (2001); *Políticas públicas de infancia. Una mirada desde los derechos.*
- **FRUTOS, S.** (1997); “La entrevista en la investigación social: Interacción comunicativa”. *Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación, Volumen 2*, UNR Editora, Rosario.
- **GONZÁLEZ DE CRUZ, C.** (2004); “*Metodología y Técnicas de la investigación II. Módulo 2*”. Carrera de Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Salta.

- **ISUANI, F.** (2006); Para comprender la distancia entre diseño e implementación: los condicionantes a la gestión de los programas sociales. Ponencia presentada II Conferencia Internacional sobre Gestiona Social, 10, 11 y 12 de Mayo. Porto Alegre, Brasil.
- **LÓPEZ YÁÑEZ, J.** (2003); Abriendo la caja negra. Una perspectiva sistémica sobre el cambio en las organizaciones educativas.
- **LLOBET, V.** (2011); Las políticas para la Infancia y el enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico, en Fractal: Revista de Psicología, v. 23 n. 3, pp. 447-460, (443-664) Set-Dic 2011, Niteroi, Universidade Federal Fluminense. <http://www.uff.br/periodicoshumanas/index.php/Fractal/issue/view/177/showToc>.
- **MAFF NEFF, Manfred, y otros.** (1986); Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. Develoment Dialogue. Número Especial.
- **MORA Y ARAUJO, M., FOMEZ DEL RÍO, M., y otros.** (2001); La comunicación es servicio. Manual de Comunicación para organizaciones sociales. Fundación Compromiso – Granica.
- **MORENO, C.** (2012); La comunicación de políticas públicas y la comunicación de campaña (recuperado de:  
  
<http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/1446/circunstancia/ano-x---n--29---septiembre-2012/articulos/la-comunicacion-de-politicas-publicas-y-la-comunicacion-de-campana->).
- **OROZCO GÓMEZ, G.** (1996); “La investigación en comunicación desde la perspectiva cualitativa”. Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- **OSZLAK, O.** (2006); Burocracia estatal: política y políticas públicas”. En Revista “Posdata”, N° 11.
- **PASQUALI, A. y JURADO, R.** (2002); Propuesta de formulación del Derecho a la Comunicación. Documento de trabajo.
- **REPETTO, F., y Juan Pablo Fernández** (2012); Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales, pp. 35-71, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- **SCHVARSTEIN, L.** (2000); Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas. Paidós.
- **STAKE, R. E.** (1999); Investigación con estudio de casos. Segunda Edición.
- **TAMAYO SÁEZ, M.** (1997); El análisis de las políticas públicas, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.

- **TORRICO VILLANUEVA, E.** (2013); Una comunicación para salir del desarrollo.
- **UNICEF.** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2006); Cuadernillo 6: Abogacía en medios y movilización social.
- **URANGA, W.** (2007); Mirar desde la Comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales.
- **URANGA, W.** (2012). Comunicación para la incidencia política. Propuesta de matriz para analizar capacidades y habilidades comunicacionales de las organizaciones en la acción política.
- **URANGA, W.** (2016); La incidencia como camino para la construcción de ciudadanía. Buenos Aires. Editora Patria Grande.
- **URANGA, W.** (2016); Conocer, comunicar, transformar. Buenos Aires. Editora Patria Grande.
- **VERÓN, E.** (1987); La Semiosis Social. Ed. Gedisa. Buenos Aires.
- **VILLAMAYOR, C.** (2006) La comunicación perspectiva y como dimensión de lectura de los procesos sociales. ALAIC. Unisinos, Brasil.
- **WOLTON, D.** (2005); SALVEMOS LA COMUNICACION! Aldea global y cultura. Una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación cultural. Editorial Gedisa - París.
- **ZAPATA, N.** (2012); Globalización, actores sociales y derecho a la comunicación. Universidad Nacional de La Plata –Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Comunicación y Medios II.

## Fuentes

- **ACUERDO N° 8,** (2017); del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, Guía obligatoria de actuación interministerial del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia.
- **DECRETO 415/2006:** Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- **DECRETO N° 257/2008,** creación del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (COPNAF) del gobierno de Corrientes.
- **UNICEF- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES** (2015). Guía Recursos para el abordaje y la protección integral de niños y niñas víctimas de delitos o violencia. Corrientes.

- 
- **UNICEF ARGENTINA - ESTUDIOS Y PROYECTOS ASOCIACIÓN CIVIL** (2012); Guía de Recursos Locales para la Promoción y Protección de los Derechos de NNyA - Provincia de Corrientes.
  
  - **GUIA PARA LA ACCIÓN DESDE EL ÁMBITO EDUCATIVO** ante situaciones de vulneración de derechos de niñez y adolescencia. DISEPA-MINISTERIO DE EDUCACION.
  
  - **DECRETO 415/2006:** Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
  - **DECRETO N° 2518/200,** veto al proyecto de ley que crea el Sistema Integral de Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
  
  - **DECRETO 1225/2010:** Servicios de comunicación audiovisual.
  - **LEY 7.162.** Sistema de promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Boletín Oficial, 8 de Febrero de 2013. Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPH0007162.
  
  - **LEY 26.061,** de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
  - **LEY 26.233,** de Centros de Desarrollo Infantil.
  
  - **LEY N° 5.773,** de 2007, adhesión de la Provincia de Corrientes a la Ley Nacional N° 26.061 (Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes) sancionada el 28 de septiembre de 2005.
  
  - **LEY N° 5.549,** de 2004, de los Ministerios del Poder Ejecutivo de Corrientes.
  - **LEY N° 6.233,** orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo de Corrientes.
  - **Autogestión de la comunicación en la Asociación Civil de Ladrilleros de Corrientes.** Pérez, S. E. (2006); Tesis de grado. Universidad Nacional del Nordeste.
  
  - **Políticas, Derechos y Comunicación:** La comunicación de políticas, las políticas de comunicación y la comunicación de derechos. Pérez, S. E. (2017); Trabajo Integrador Final. Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia - Universidad Nacional de Entre Ríos.
  
  - ▣ **Presentaron resultados de un relevamiento de organizaciones civiles de la provincia.**  
[http://arribacorrientes.blogspot.com.ar/2015/10/programa-de-fortalecimiento\\_15.html](http://arribacorrientes.blogspot.com.ar/2015/10/programa-de-fortalecimiento_15.html)

## :: Anexos

### **GUIA DE PREGUNTAS ORIENTADORAS PARA ENTREVISTAS**

#### **EL COPNAF Y LAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN**

- ¿Qué es la comunicación para usted como miembro del sistema de protección integral?
- ¿Qué importancia le otorga a la comunicación para el funcionamiento y fortalecimiento del sistema?
- ¿Promueven la comunicación como práctica para el funcionamiento del sistema? ¿Qué tipo de comunicación promueven?
- ¿Cuentan con un área específica, cuentan con profesionales para el desarrollo de las comunicaciones, o la autogestión de esta actividad es realizada por cualquier miembro?
- Si no lo hacen ¿Por qué no lo hacen? ¿Quién debería encargarse de las prácticas de comunicación del sistema?
- ¿Conoce o recuerda algún artículo de la ley de creación y la reglamentación del sistema que refiera a la comunicación y sus prácticas como responsabilidad de sus miembros para el cumplimiento de los derechos de las infancias?
- ¿Cree que las prácticas de comunicación del sistema contribuirían a prevenir las vulneraciones de derechos de las infancias? ¿Por qué?

#### **EL COPNAF Y LAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN ENTRE SUS INTEGRANTES**

- ¿Cómo se comunican entre sus integrantes? ¿Con qué prácticas?
- ¿Cuáles son las más comunes?
- ¿Cree que estas prácticas de comunicación, sus procesos y herramientas, tienen alguna relación con el logro de los objetivos, su afianzamiento y desarrollo institucional?

#### **EL COPNAF Y LAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN EXTERNA**

- ¿Qué comunica el organismo de infancia COPNAF? ¿Cuáles son los contenidos más importantes o habituales de sus prácticas comunicativas?
- ¿Diferencian sus mensajes según los tipos de públicos a los que se dirigen?
- ¿Con quiénes se comunican externamente? ¿Por qué?
- ¿Actualmente realizan alguna campaña de bien público para promocionar/difundir/informar acerca del sistema?
- ¿Recuerda alguna campaña de bien público para promocionar/difundir/informar acerca del sistema? ¿En qué año fue? ¿En qué consistió?
- ¿Tienen sitio web propio? ¿Utilizan el sitio web oficial del gobierno para visibilizar y promocionar el sistema?

- 
- ¿Cada organismo/área integrante del sistema tiene sus prácticas de comunicación en forma independiente en relación a la promoción de los derechos de las infancias?
  - Según su percepción y conocimiento ¿Cuál es el organismo, integrante del sistema, que más comunica los derechos de las infancias?
  - ¿Establecen relaciones institucionales con los medios de comunicación? ¿Para qué se relacionan con estos medios? ¿Estas relaciones están institucionalmente formalizadas o son informales?
  - ¿Ustedes convocan a los periodistas de los medios o ellos los consultan habitualmente como fuente de información?
  - ¿Utilizan redes sociales? ¿Cuáles? ¿Por qué?
  - ¿A través de que canales o vías de comunicación demanda la comunidad por los derechos de las infancias?
  - ¿Es reconocido socialmente el COPNAF?
  - ¿Las prácticas actuales de comunicación tienen que ver con la visibilidad y reconocimiento social actual del COPNAF?
  - ¿Los integrantes del sistema están conformes con la situación actual?
  - ¿Cómo se podrían fortalecer las prácticas de comunicación y contribuir al fortalecimiento del sistema y la prevención?

## **CATEGORÍAS DE ANALISIS APLICADAS A LA DESCRIPCIÓN DE LOS INFORMANTES CLAVES ACERCA DE LAS PRÁCTICAS COMUNICACIONALES DEL COPNAF**

### **EL COPNAF Y LAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN**

<b><i>CATEGORIAS</i></b>
Qué es la comunicación
Importancia de la comunicación para el funcionamiento y fortalecimiento del sistema
Prácticas de comunicación del sistema y la contribución a prevenir las vulneraciones de derechos de las infancias
Área específica / profesionales
Tipo de comunicación
Existencia de gestión y planificación de las prácticas de comunicación.

### **EL COPNAF Y LAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN ENTRE SUS INTEGRANTES**

<b><i>CATEGORIAS</i></b>
Prácticas de comunicación entre sus integrantes
Prácticas de comunicación, sus procesos y herramientas, en relación al logro de los objetivos
Pautas de comunicación según la Ley 26061 y su decreto reglamentario

### **EL COPNAF Y LAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN EXTERNA**

<b><i>CATEGORIAS</i></b>
Qué comunica el organismo de infancia
Con quiénes se comunican externamente
Existencia de campaña de bien público para promocionar/difundir/informar acerca del sistema
Relaciones institucionales con los medios de comunicación
Organismo, integrante del sistema, que más comunica los derechos de las infancias
Sitio web propio
Utilizan redes sociales
Reconocimiento social del COPNAF
Conformidad con la situación actual
Cómo fortalecer las prácticas de comunicación y contribuir al fortalecimiento del sistema y la prevención

### Categorías de análisis del contenido informativo en los artículos periodísticos emitidos por el COPNAF

CATEGORIA	CANTIDAD	COMENTARIOS
1. ARTICULACION CON OTROS ACTORES	58 menciones /apariciones de la categoría	Fundamentalmente con UNICEF, Municipios de localidades provinciales, Poder Judicial, RELAF, SENAF entre otros actores institucionales.
2. PRESENTACION DE PROGRAMAS/ACTIVIDADES	57 menciones /apariciones de la categoría	Mayormente se refiere a lanzamiento o presentaciones públicas de los Programas Familias del Corazón, Familias Recreativas y el Centro de Contención de Adolescentes.
3. EL COPNAF: OBJETIVOS, MISIONES, FUNCIONES, DATOS DE CONTACTO	38 menciones /apariciones de la categoría	En los textos analizados se observa una escasa explicación en relación a qué es el organismo, cuál o cuáles son sus objetivos, cuáles su función, su misión, con qué recursos y servicios cuenta y como se puede acceder a ellos. En varios de los textos informativos se indican datos de domicilio. En otros artículos se menciona la existencia de un efector pero no se dice domicilio.
4. ACTOS PUBLICOS-CONVOCTORIAS	36 menciones /apariciones de la categoría	Aparición pública de funcionarios haciendo presentaciones de programas; invitación y actividades de capacitación.
5. REUNIONES DE INTEGRANTES DEL COPNAF	23 menciones /apariciones de la categoría	Refiere a reuniones periódicas y semanales.
6. ACCIONES DE RESTITUCION DE DERECHOS	18 menciones /apariciones de la categoría	Se menciona a la restitución y re vinculación familiar o a una instancia de acogimiento de familia alternativa.
7. PROMOCION/DIFUSION DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	16 menciones /apariciones de la categoría	Refiere a algún derecho.
8. OPINIONES /EXPRESIONES DE FUNCIONARIOS	9 menciones /apariciones de la categoría	Funcionarios expresando ideas.
9. CRITICAS AL COPNAF	6 menciones /apariciones de la categoría	Básicamente relacionado a la situación de vulneración de derechos conocido periodísticamente como “Caso Valentino”. A partir de él hubo críticas mutuas entre jueces del Poder Judicial y la titular del Consejo Provincial de Niñez.
10. DESIGNACION DE FUNCIONARIO	1 mención /aparición de la categoría	Refiere a la designación.

**Corrientes: Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia**



**Zonificación provincial de los ETIT's**



Fuente: Guía de Recursos Locales para la Promoción y Protección de los Derechos de NNyA. 2012.



### Geo localización de los efectores del área de infancia



**:: Registro fotográfico de prácticas comunicacionales**



Foto Frente de la Sede edilicia de la Dirección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia



Foto Identificación MESAS DE ENTRADA – COPNAF y “MINORIDAD” (DIRECCION DE NIÑEZ).

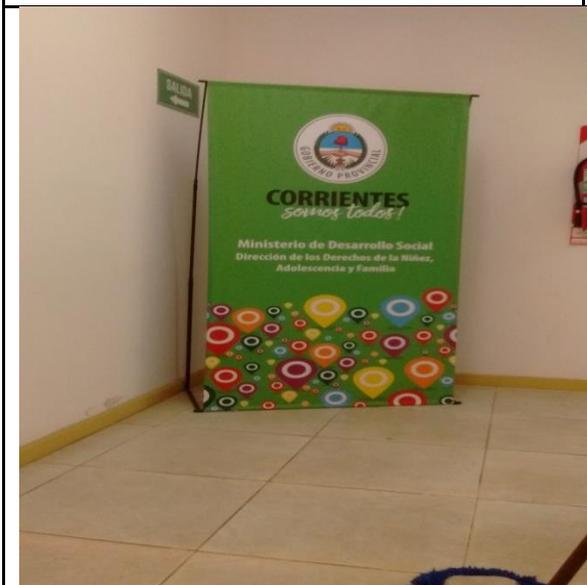


Foto Banner identificador de la Dirección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia



Foto Cartel identificador de la oficina de la Dirección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia



FOTO ICONO Y ESLOGAN “CORRIENTES SOMOS TODOS” QUE IDENTIFICA A LA GESTIÓN PROVINCIAL DEL GOBIERNO ACTUAL



FOTO MURO DE INICIO RED SOCIAL COPNAF FACE BOOK



Foto LOGO COPNAF - Actual.

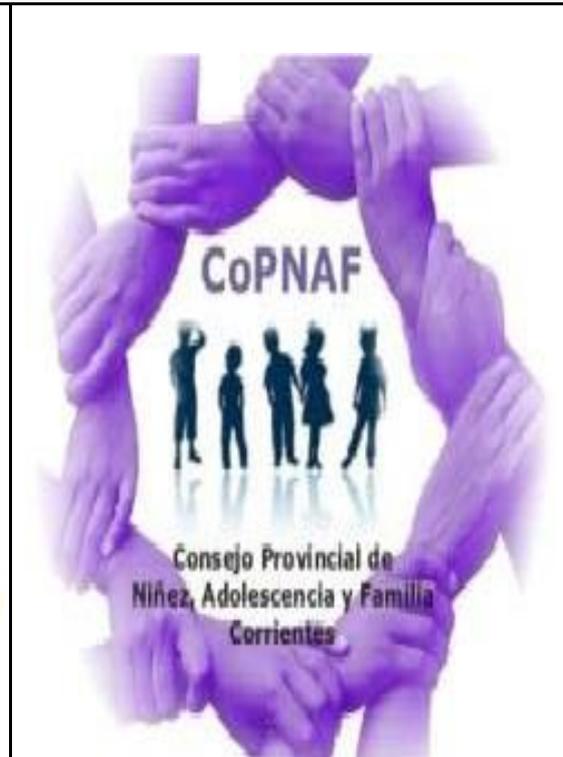


Foto LOGO COPNAF - Anterior.

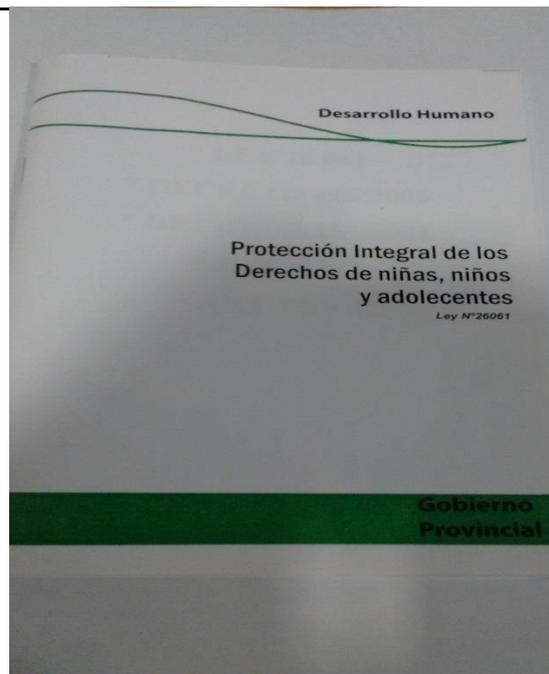


Foto 1 Cuadernillo texto de leyes

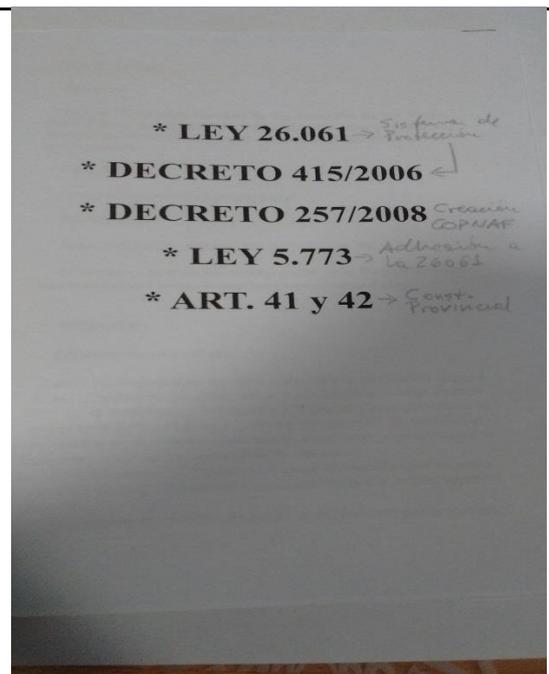


Foto 2 Cuadernillo texto de leyes



Foto 1 Folleto Dirección General de la Mujer y la Familia /Dirección de la Niñez



Foto 2 Folleto Dirección General de la Mujer y la Familia/ Dirección de la Niñez - Sección interna

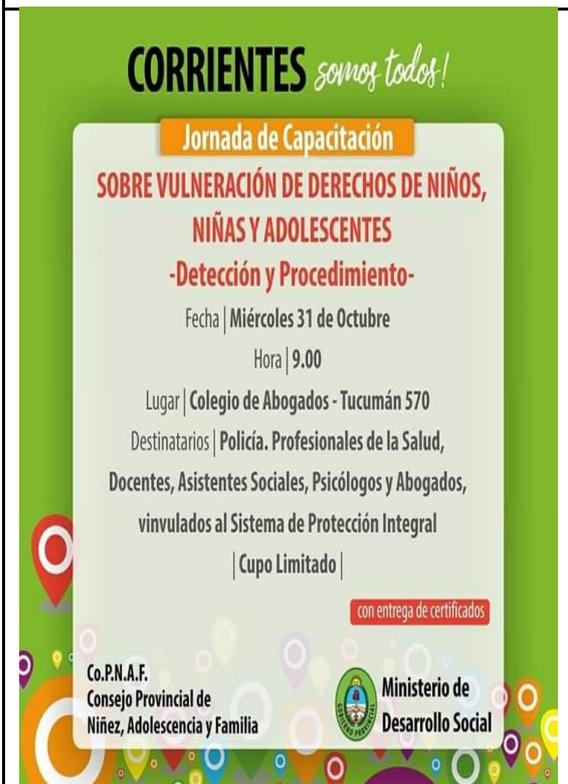


Foto 1 Flyer, convocatoria a jornada



Foto 2 Flyer, convocatoria a capacitación



Foto Afiche, convocatoria a jornada

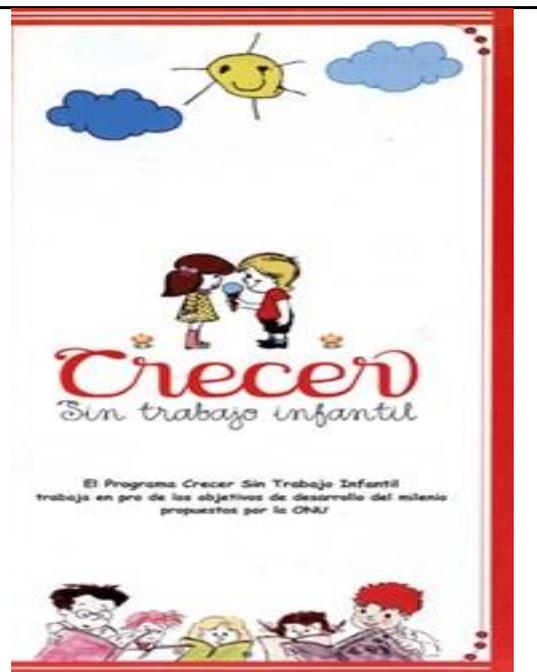


Foto Folleto promocional preventivo



Foto 1 – Folleto prevención del trabajo infantil.



Foto 2 - Folleto prevención del trabajo infantil.

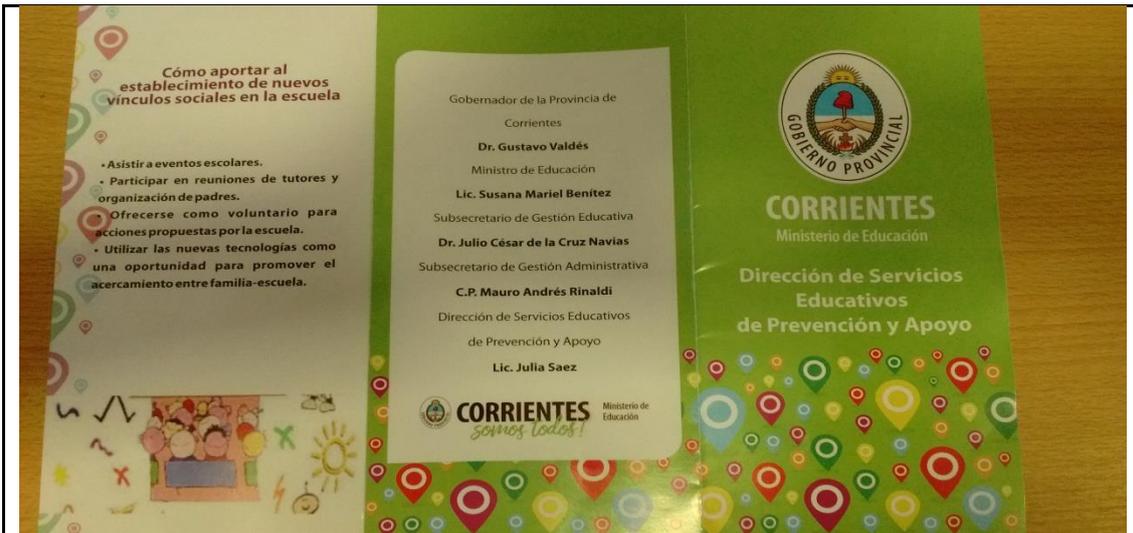


FOTO 1 FOLLETO DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y APOYO – MIN. EDUCACION

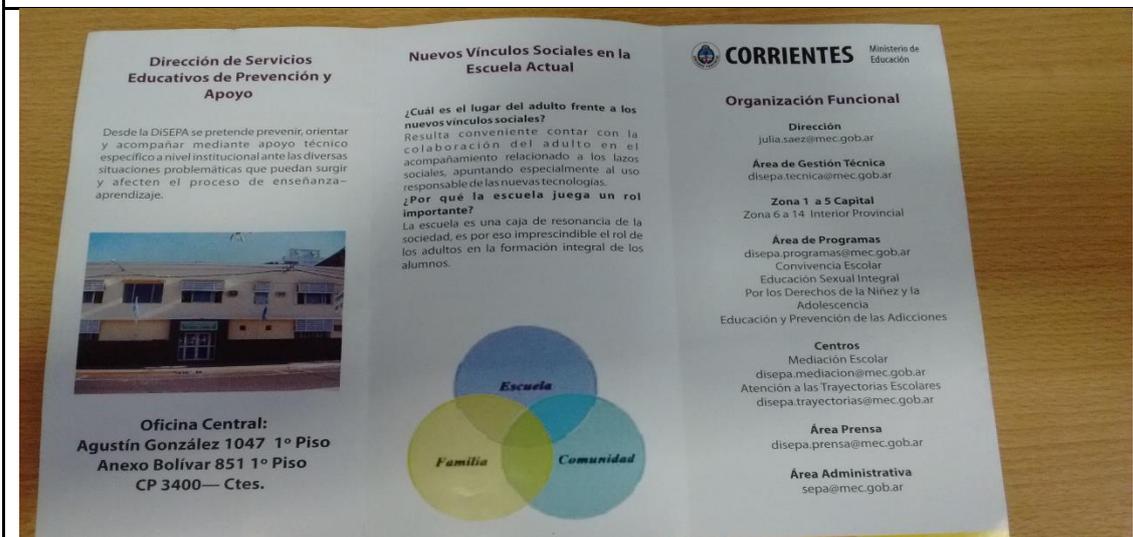


FOTO 2 FOLLETO DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y APOYO – MIN. EDUCACION



FOTO VOLANTE DEPARTAMENTO DE ADOLESCENCIA – MIN. DE SALUD

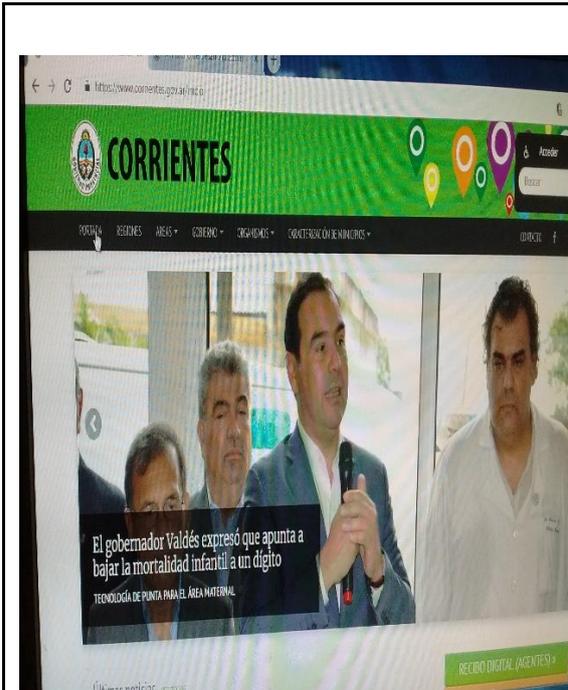


Foto 1 sitio web oficial del gobierno provincial

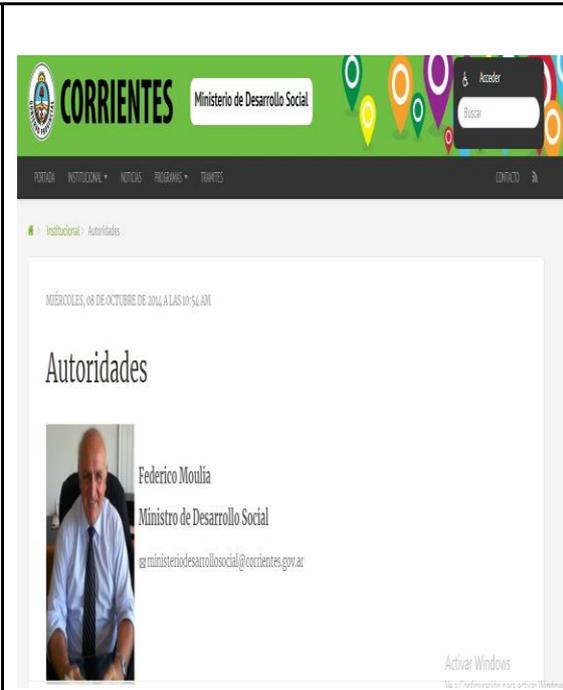


Foto 2 sitio web oficial Ministerio de Desarrollo Social - gobierno provincial

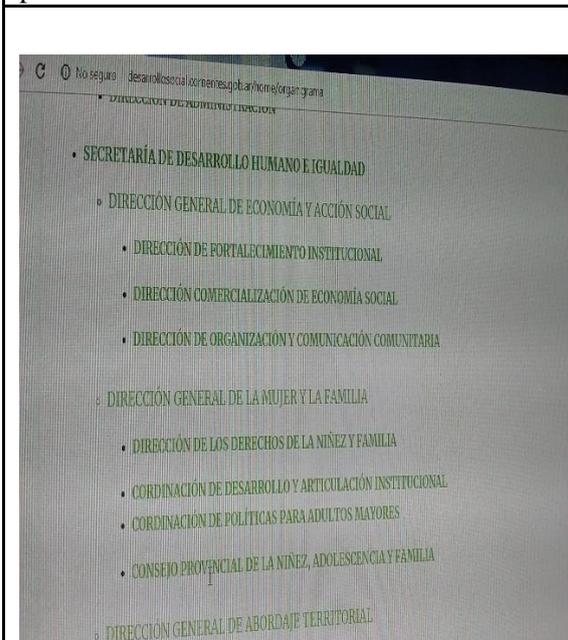


Foto 3 sitio web oficial del gobierno provincial - Organigrama



Foto 4 sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social - gobierno provincial - Inicio



Foto 5 sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social - gobierno provincial Sección Noticias

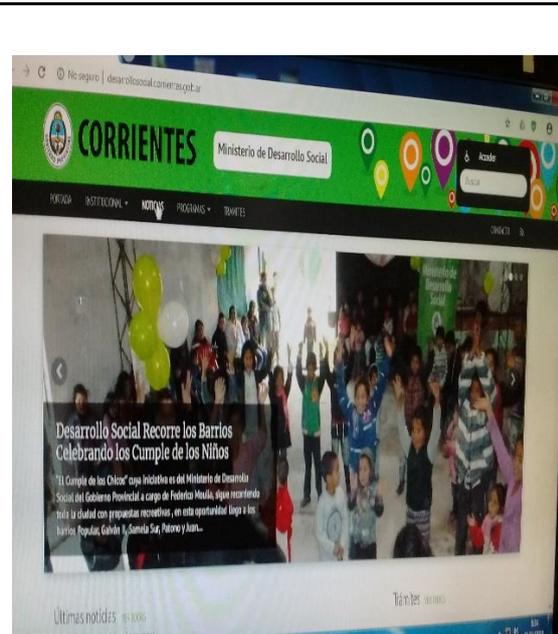


Foto 6 sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social - gobierno provincial Sección Noticias

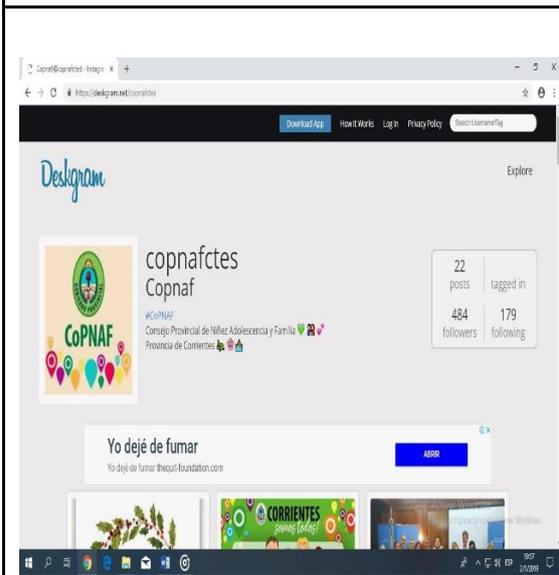


Foto 7 Redes sociales Instagram COPNAF Corrientes



Foto 8 Redes sociales Twitter COPNAF Corrientes



Foto 9 Redes sociales Facebook COPNAF Corrientes



Foto 10 Redes sociales Facebook COPNAF Corrientes



Foto 1 -2018 – Noticia del COPNAF en diario digital



Foto 2 -2018 – Noticia del COPNAF en diario digital



Foto 3 -2012 – Noticia del COPNAF en diario digital



Foto 4 -2013 – Noticia del COPNAF en diario digital

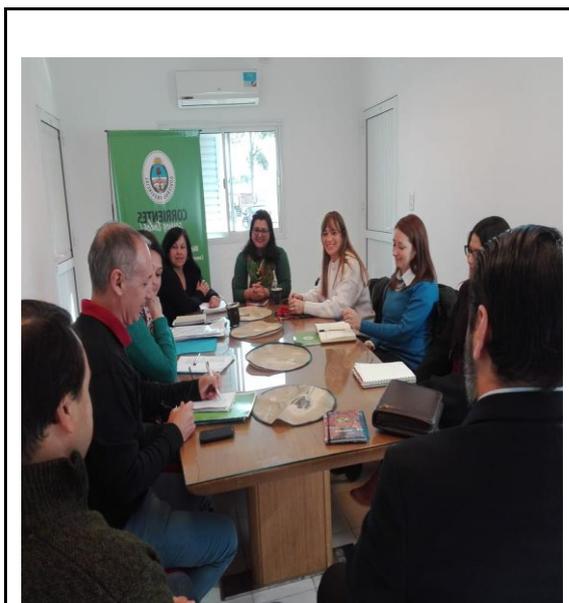


Foto 1 - 2018 – Reunión de integrantes del COPNAF con integrantes del equipo territorial de la Secretaría Nacional de Niñez.

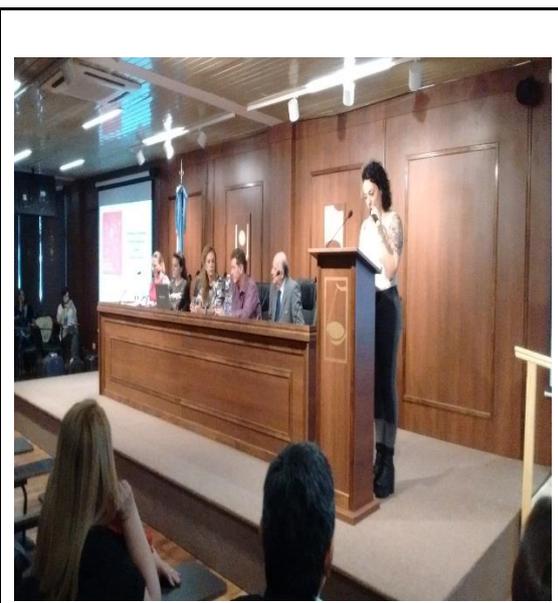


Foto 2 - 2015 – Actividad de capacitación SENAF/COPNAF para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Protección de Derechos



Foto 3 - 2018 – Actividad de capacitación COPNAF para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Protección de Derechos.

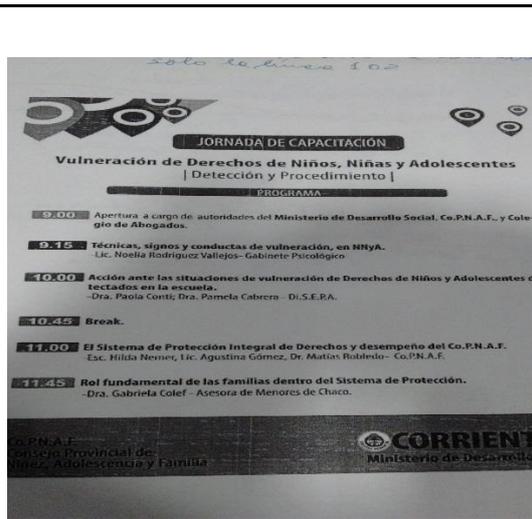


Foto 4 - 2018 – Actividad de capacitación COPNAF para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Protección de Derechos



Foto 1 – Flyers Convocatoria a Familias Recreativas.



Foto LOGO Programa Familias del Corazón.