



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Proyecto de Investigación Seleccionado por el programa Estímulo a las Vocaciones Científicas del Consejo Interuniversitario Nacional (EVC CIN), año 2023-2024, en el marco del PID “Estudio de las capacidades de innovación pública de los gobiernos locales en Argentina. ¿Hacia nuevos paradigmas de gestión pública para la 4º Revolución Industrial y la Sociedad Exponencial?” - PoliLab, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

Gobierno Abierto e Infancias. Aportes metodológicos desde la ciudad de Rosario, para incluir su mirada en el diseño de políticas públicas.

Estudiante: Romano Octavio - Docente: Rita Grandinetti. **UNR.**

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario - Provincia de Santa Fe

Gobierno Abierto e Infancias. Aportes metodológicos desde la ciudad de Rosario, para incluir su mirada en el diseño de políticas públicas.

PRESENTACIÓN

El presente proyecto de investigación fue seleccionado por el programa 2022 *Estímulo a las Vocaciones Científicas* del Consejo Interuniversitario Nacional (Becas EVC CIN), en el marco del PID “*Estudio de las capacidades de innovación pública de los gobiernos locales en Argentina. ¿Hacia nuevos paradigmas de gestión pública para la 4º Revolución Industrial y la Sociedad Exponencial?*” radicado en el PoliLab, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario. El PID pretende analizar las capacidades de innovación pública de los gobiernos locales de Argentina: es que a partir de los cambios vertiginosos en la Administración Pública, las capacidades específicas de los gobiernos locales en innovación pública son un elemento fundamental para la implementación exitosa de políticas de Gobierno Abierto, y merecen ser estudiadas como fenómeno característico de la administración pública contemporánea. La novedad del fenómeno del Gobierno Abierto, su crecimiento reciente y exponencial, su relevancia para el campo de la ciencia política a partir de la relación intrínseca que posee con problemáticas inherentes a la gestión pública, la escasez de trabajos en español, y la necesidad de profundizar sobre las capacidades que tienen los gobiernos locales para innovar son algunas de las cuestiones que motivan el PID.

Inscrito en dicho marco, la propuesta aborda contribuciones teóricas y empíricas desde el marco disciplinar de la Ciencia Política, para incluir la mirada de infancias en el diseño de políticas públicas, a partir de un estudio de caso: el Laboratorio la Ciudad de las Niñas y los Niños de la Municipalidad de Rosario -Provincia de Santa Fe, República Argentina- período 1996-2021. Se pregunta: ¿Cuáles son los avances y dificultades en la implementación del programa, en el período 1996-2021? ¿Qué concepción y método de participación plantea el programa? ¿De qué maneras el equipo de gestión debió innovar para implementar políticas, ahora reconocidas como de Gobierno Abierto? ¿Estas innovaciones eran coincidentes con las capacidades adquiridas o necesitaron desarrollar nuevas capacidades? ¿De qué manera la experiencia agrega valor público?¹

¹ El último conjunto de preguntas se desprende e inserta de manera directa en el PID antes mencionado.

Entre las principales **hipótesis de investigación**, se destaca en relación a la metodología de participación y co-creación de políticas públicas, que el Juego reglado, junto al desarrollo vincular, y el derecho a la ciudad internalizado mediante una estrategia vivencial de pedagogía urbana anclada en la noción de experiencia y materialidad, constituyen los 3 ejes nodales alrededor del cual gira la metodología de participación del Laboratorio.

En segundo lugar, se sostiene que el proyecto no se implementó de manera central a partir de la continuidad de una tradición participativa ni como parte exclusiva de un proceso de ciudadanización de la infancia, sino a partir de un proceso complejo de agendación y estructuración de la cuestión, donde ambos factores influyeron, aunque existió una primacía de las capacidades de innovación de los equipos locales del municipio, primando la figura de *stakeholders*.

Finalmente, se sostiene respecto al agregado de valor público, que el proceso de agendación y estructuración de la cuestión logró permear la capacidad de equipos locales, especialmente del área de cultura y educación, respondiendo a la implementación de un paradigma de gestión cultural basado en la cultura participativa, en el marco de nuevos paradigmas de las políticas públicas culturales, donde el Laboratorio es la plataforma que permite al equipo plasmar una visión de ciudad, y escenificar el rol del Estado en relación a los derechos culturales.

JUSTIFICACIÓN

De manera ininterrumpida durante 25 años, más de 10.000 niñas y niños han participado en instancias de colaboración y co-creación de políticas públicas, en el Programa La Ciudad de las Niñas y los Niños de la Municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe, República Argentina. Su concepción de participación para la construcción de ciudadanía, su capacidad a la hora de aportar valor público y transversalizar una nueva visión de gestión en los equipos de gobierno, de ampliar la participación ciudadana a las infancias para incorporar sus ideas en la obra pública en particular y el diseño de políticas en general, le valieron a la ciudad de Rosario los premios Ciudades por la Paz (UNESCO 1999) y PNUD Mejores Prácticas de Gobernabilidad (2003), así como el reconocimiento internacional a sus equipos de gestión durante dos décadas sostenidas.

El estudio de caso busca contribuir a la escasez de datos y sistematización de información, respecto al devenir de una de las experiencias gubernamentales con mayor trayectoria en el escenario local.

En primer lugar, se espera en ese camino poder reconstruir una historia institucional escasamente registrada, destacando sus avances y dificultades a lo largo de un cuarto de siglo, analizándola desde el marco disciplinar de la ciencia política: con un enfoque en el análisis de políticas públicas, entendiendo en el proceso de agendación y estructuración de la cuestión, y en el paradigma de Gobierno Abierto, comprendiendo la perspectiva conceptual de la evolución de la Administración Pública.

En segundo lugar, se pretende identificar y describir la concepción y metodología de participación, colaboración y co-creación propuesta por el entonces llamado *Laboratorio*, a la espera de dilucidar si en la ciudad de Rosario, a orillas del Río Paraná, durante los años 90 y al fragor del cambio de milenio y solapamiento de paradigmas de gestión en la administración pública, se enarboló la bandera de la participación de infancias en la cosa pública, y se gestó una concepción y metodología de participación de infancias en los asuntos de gobierno. En ese sentido, se espera poder trazar un análisis comparado con la metodología de participación promovida por el Laboratorio Internacional de Fano² y UNICEF, con el objetivo de aislar las variables y destacar aquello que el contexto local imprimió al proyecto como diferencial a la metodología internacional.

Finalmente, se espera analizar dicho fenómeno desde una perspectiva de gobierno abierto, entendiendo en la identificación y desarrollo de capacidades, el grado de innovación, y el agregado de valor público.

² El Laboratorio Internacional La Ciudad de las Niñas y los Niños con sede en Fano, Italia, es un organismo dependiente del Instituto de Ciencias y Tecnología del Conocimiento ICTC, del Consejo Nacional de Investigaciones de Roma CNR. Fundado y dirigido por Francesco Tonucci, promueve a nivel internacional su visión respecto a la infancia. De la mano de UNICEF impulsan en 1996 el proyecto en Rosario. La hipótesis de la investigación sostiene que la experiencia de Rosario aportó un diferencial metodológico que no existía en las recomendaciones del organismo internacional.

La producción contribuye a la fundamentación de democratización del sistema de gobierno, entendiendo que la participación de las infancias en el diseño de políticas públicas es parte intrínseca de un sistema de derechos, hacia el ejercicio de ciudadanas y ciudadanos con mayor interés en la cosa pública, con mayor compromiso social, mayor actividad y vinculación ciudadana, y con un alto grado de apropiación y futura capacidad de participación activa como partes interesadas.

El estudio cuenta con la oportunidad de constituirse en una fuente primaria de información, proyectándose en dimensiones como: la evaluación de gobierno abierto a nivel local; estudios sobre participación ciudadana, resaltando el desarrollo temprano desde la década de los 90; la estructuración del modelo de gobernanza a nivel local; metodologías de participación; identificación de capacidades locales para el agregado de valor público; y, la profundización de estudios de impacto local en torno al devenir de las cuestiones de participación e infancias en la ciudad de Rosario.

Este estudio cuenta con la oportunidad de constituirse en un valioso insumo para la evaluación de políticas públicas de los campos de infancias y participación, permitiendo un estudio pormenorizado del método de participación de infancias en el diseño de políticas públicas gestado por el programa, lo cual ha sido altamente demandado por diversos actores: municipios y comunas de la provincia de Santa Fe y la República Argentina, que canalizan sus inquietudes ante la Secretaría de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario, el Ministerio de Cultura de Santa Fe y la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina; la Red Nacional Ciudad de las Niñas y los Niños; la Red Latinoamericana y del Caribe La Ciudad de Las Niñas y Los Niños; y, el Laboratorio Internacional de Fano, sentando las bases para un estudio comparativo a nivel internacional.

Rescatar los principales aportes de un proyecto que logró permear una visión de gestión, transformando de manera profunda el espacio urbano y las capacidades estatales de sus equipos para afrontar los problemas aquejantes de la gestión de su propia época, donde el conjunto de ideas y propuestas aparece como un dispositivo inédito para planificar de manera estratégica y creativa la ciudad del nuevo milenio, puede ofrecernos una clave para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030, e imaginar nuevos escenarios para pensar un Estado Abierto.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

En relación al Estado del Arte sobre el estudio del caso, esta investigación se conforma como una continuidad y profundización a lo planteado por Bifarello (2006), Fernandez (2006); Ballesteros (2009), Covera (2013), y Bloj (2015). Sin embargo, el foco analítico, el acceso a material de archivo no publicado del período 1996-2006, y los objetivos específicos, complejizan el fenómeno desde una perspectiva no explorada.

El **enfoque teórico** buscará destacar: la emergencia y consolidación de nuevos paradigmas de Administración Pública; el paradigma de Gobierno Abierto como lente de investigación; las particulares capacidades de Innovación en el marco de la Administración Pública, como rama disciplinar al interior de la Ciencia Política; el devenir de la Democracia participativa y las reformas surgidas, tendientes a incrementar la participación ciudadana para dar respuesta a los puntos débiles de las democracias representativas; la ampliación de funciones de los gobiernos locales; un proceso de ciudadanización de las infancias; el derecho a la ciudad y la especificidad del contexto local, desde el cual las políticas culturales (García Canclini, 1987) tiñeron las políticas públicas.

En referencia a un particular diálogo con el estado de la cuestión, se espera dinamizar y complejizar la trama contextual de agendación y estructuración de la cuestión, entendiendo que estudios previos han soslayado dimensiones que merecen ser repensadas, en específico: el carácter experimental asumido, dándose por sentado la existencia de capacidades institucionales previas para el abordaje de un diagnóstico social complejo; los actores involucrados, con un sobredimensionamiento del rol que ocupó el ejecutivo local; el alcance y la vigencia de las políticas de participación gubernamentales locales, enmarcándolas en “cierta tradición participativa” hacia el año 1995; la efectiva vigencia y aplicación de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, así como de la reforma de la convención de 1994, como marcos normativos que impulsan la cuestión; y la institucionalidad de una nueva concepción de infancias como sujetos ciudadanos activos para participar en el diseño de políticas públicas.

A su vez, resaltando que la creación del programa fue impulsado por UNICEF durante los 90, es la primera investigación local en enfocarse de manera específica en dos cuestiones con escasa producción. Por un lado, el método mediante el cual la participación de infancias

era sugerido para incorporar la mirada de infancias en el diseño de políticas públicas, buscando destacar las particularidades que el contexto local imprimió al proyecto como diferencial a la metodología internacional; y a su vez, los alcances y la descripción de la Comisión Intergubernamental, experiencia escasamente registrada, encargada de transversalizar y gestionar en red los proyectos en las diferentes secretarías de gobierno.

METODOLOGÍA

La investigación se proyectará en un período de 12 meses. En términos de la **estrategia metodológica** que se considera útil y necesaria para llevar a cabo el proceso de investigación, se adoptará un enfoque mixto con preponderancia de un diseño semi estructurado, entendiendo que al existir una vacancia parcial en la temática, las decisiones sobre el diseño de instrumentos de recolección y análisis de la información irán emergiendo durante el proceso, buscando la descripción y comprensión del fenómeno, donde la selección, recolección y análisis sucederán con cierta simultaneidad.

Respecto al estudio de caso, se cuenta con un alto grado de inmersión en la cuestión, al haber desempeñado durante 6 años el rol de Coordinador Pedagógico en el programa a investigar, durante el período 2013-2018, coordinando experiencias con más de 500 Niños y Niñas en 5 Proyectos Ejecutados, en espacios de participación anuales de manera descentralizada en 5 distritos municipales. En ese período se logró problematizar la diversidad de herramientas puestas en juego a la hora de implementar las instancias de participación, heredadas por traslación de capacidades así como mediante conversaciones y capacitaciones permanentes y sistemáticas, que cristalizan en las hipótesis presentadas.

En relación a las **fuentes**, se delimita una estrategia de revisión bibliográfica de material no explorado, y de entrevistas semi-estructuradas como complemento.

Por un lado, se pondrá énfasis en la posesión de material de archivo no explorado y/o no sistematizado, conformado por material de folletería, informes internos, publicaciones y datos publicados y no publicados, principalmente del período 1996-2006'. Este material fue recolectado de manera personal y específica en diferentes dependencias municipales y provinciales a lo largo de varios años de trabajo, y posee un potencial de hallazgos alto desde la perspectiva conceptual aquí presentada, en tanto comunican de manera

inte-secretarías la presentación ante la ONU que consagraría el premio PNUD, y visibilizan misiones y visiones del período fundacional -1996 a 2004- no explicitadas en la actualidad.

Se realizarán además entrevistas semiestructuradas al equipo fundador de la Sede Italiana; al personal directivo institucional de la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Rosario; a directoras y directores del Laboratorio; a trabajadoras y trabajadores de la Secretaría de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario; y del Ministerio de Cultura del Gobierno de Santa Fe. El objetivo del tipo de entrevista busca la direccionalidad de la conversación, con la posibilidad de ofrecer a las personas entrevistadas conocer los objetivos de antemano, manteniendo enfocada la conversación en los objetivos específicos del proyecto, pero ofreciendo a su vez el espacio y la libertad suficiente para definir el contenido de la discusión.

En referencia al **recorte temporal** que permita analizar el Laboratorio, se han delimitado tres grandes períodos de desarrollo del programa.

Un primer período, que podría abarcar desde 1996 hasta 2004 marcado por dos momentos: el contexto de implementación y la consolidación identitaria hasta el año 1998; y un segundo momento que irá hasta 2004, marcado por el fortalecimiento interno, y consolidación de alto impacto mediante obra pública, con la recuperación de espacios abandonados y la construcción de innovadoras infraestructuras gubernamentales: el Tríptico de la Infancia³.

Un segundo período que irá hasta 2012, marcado por una pérdida de gobernabilidad con crisis interna a partir de la migración de equipos hacia la gestión de programas creados a partir del Laboratorio, aunque morigerado por la ampliación de espacios de participación siguiendo la política de descentralización distrital del municipio (2004-2007); y un segundo momento, (2007-2012) de marcado crecimiento hacia afuera, con el arribo del equipo de gestión municipal al gabinete provincial⁴ y la creación del Laboratorio Provincial La Ciudad

³ Espacios paradigmáticos de participación escenificada. Infraestructuras culturales públicas, al estilo de parques lúdicos, construidos a partir de los postulados del Laboratorio entre los años 1998 y 2004. Se conforman como puntos de encuentro en la ciudad, dedicados al juego y la convivencia entre chicos y grandes. Se trata de un proyecto de acción y transformación social a partir de las infancias para llegar a toda la ciudadanía, con una fuerte impronta estética y poética, que convoca al juego, la imaginación y los múltiples lenguajes para la creación de vínculos y ciudadanía.

⁴ En el año 2007, Hermes Binner -quien al asumir como intendente de la Municipalidad de Rosario en 1995 había encargado la creación del Laboratorio y acompañado, sostenido e impulsado las obras del Tríptico de la Infancia, gana las elecciones provinciales y arriba a la gobernación-. En su gestión se designa a Gonzalez como Ministra de Innovación y Cultura y se traslada el modelo a escala provincial, construyendo otras 3

de las Niñas y los Niños, la fundación y coordinación de la Red Latinoamericana y del Caribe La Ciudad de las Niñas y los Niños, y la construcción de obras públicas que continúan la filosofía del tríptico, específicamente en la capital provincial.

Finalmente, un tercer período que irá desde 2013 a 2021 marcado por una vuelta a las bases conceptuales; la apertura del laboratorio de rosario como nuevo espacio público para disfrute de la ciudadanía; la consolidación y diversificación de nuevos formatos de participación, con el hito del Congreso de los Chicos Hablemos de la Felicidad⁵ (2013) hasta la implementación de mecanismos digitales de participación, a partir de la pandemia por el Covid19.

El proyecto incorpora la **perspectiva de género** en al menos cuatro dimensiones metodológicas. En primer lugar, buscando problematizar la evolución con la cual el proyecto fue nominándose: desde *Laboratorio La Ciudad de “los Niños”* en 1996, a La Ciudad de “las Niñas y los Niños” en 2007, volviendo a llamarse “*de los Niños*” en 2012, y nuevamente de “las Niñas y los Niños” en 2021. En segundo lugar, entendiendo que el lenguaje es un territorio de lucha, de resistencia en contra de imposiciones de dominación, se reconoce el rol que cumple la universidad pública en tanto actor social, en el acto de nominación en nuestras sociedades. Rescatando los diferentes planteos en torno a ello, la investigación adoptará una narrativa no androcéntrica. En tercer lugar, en la Revisión Bibliográfica, procurando visibilizar la producción académica más allá del género masculino. Finalmente, a la hora de realizar un mapeo y entrevistas claves, se tomará la misma consideración, teniendo en cuenta que en caso esto no pueda ser incorporado se buscará de manera específica visibilizar razones por las cuales estas personas trabajadoras, directoras, asesoras, o que hayan formado parte del Laboratorio no figuran/no han tenido lugar, a fin de incluir reflexiones al respecto.

infraestructuras públicas en la ciudad de Santa Fe: el Tríptico de la Imaginación. Además, el plan de gobierno de su gabinete y en particular de cultura, hasta 2019, estuvo centrado en la concepción de Infancias.

⁵ Congreso celebrado en el año 2013, en el que más de 4.000 niñas y niños participaron de la construcción del nuevo plan de gobierno del Ministerio de Innovación y Cultura y formularon aportes al gobierno provincial.

PLAN DE TRABAJO Y CRONOGRAMA

Cronograma de actividades												
Actividad	Meses											
Estado del Arte												
Elaboración Marco Teórico GA/Innovación												
Elaboración Marco Teórico Capacidades Institucionales												
Sistematización del Marco Normativo local, nacional e internacional				X	X							
Reevaluación del Plan de Trabajo						X						
Descripción de Avances y Dificultades Primer etapa: 1996 - 2004						X						
Descripción de Avances y Dificultades Segunda etapa: 2004 - 2012							X					
Descripción de Avances y Dificultades Tercer etapa: 2012- 2021								X				
Diseño de Cuestionario para Entrevistas y Trabajo de Campo									X			
Desarrollo Conclusiones										X	X	X

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BALLESTEROS PAULA, *¿Una ciudad con ojos de niño? Experiencia Rosario. Proyecto “Ciudad de los niños”*, V Jornadas de Jóvenes Investigadores - Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA, 2009

BIFARELLO MÓNICA, *Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado municipal, transparente y cercano a la gente*, en Políticas de Gobernabilidad Experiencia Rosario, PNUD, 2006

BLOJ, *Ciudades e Infancia: juego, participación y derechos culturales en Rosario Argentina*, CEPAL, 2015

CORVERA, Niñas y Niños de Rosario y Montevideo: la voz de una nueva ciudadanía, Revista EURE VOL 40, 2011

FERNANDEZ CARMEN, Con los Niños para todos, en Políticas de Gobernabilidad Experiencia Rosario, PNUD, 2006

GRANDINETTI Y ZURBRIGGEN, *¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas*, en Hackear lo público. Innovación en la gestión pública, CLAD, 2021

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, *La Ciudad de las Niñas y los Niños*, 2009

OSZLAK, *Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red GEALC, 2013

TONUCCI FRANCESCO, *La Ciudad de los Niños* (1996), Losada, Buenos Aires, 2013

TONUCCI – RENZI – PRISCO, *El Consejo de los Niños* (2011), Losada, Buenos Aires, 2015