Ponencia preparada para el XVII Congreso Nacional de Ciencia Política "La resiliencia democrática en tiempos de amenazas globales", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 23 al 26 de julio de 2025.

Innovación pública para la reforma del Estado. Reflexiones a partir de un estudio de caso: el programa *Laboratorio La Ciudad De Los Niños*, Municipalidad de Rosario - República Argentina, 1996 - 2003

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Nota del Autor

Lic. Romano Octavio, Laboratorio de Innovación Pública *PoliLab*, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

La ponencia presenta avances de una investigación en curso titulada "30 Años del Programa *La Ciudad de las Niñas y Los Niños*, 1996 - 2026, Municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe, República Argentina". Este trabajo contó con apoyo de la Beca *Estímulo a las Vocaciones Científicas* del Consejo Interuniversitario Nacional (EVC CIN 2023-2024).

Cualquier mensaje relativo a la presente ponencia, dirigirse a: octavioromanopagani@gmail.com

Resumen

El artículo aborda contribuciones teóricas y empíricas sobre la participación de infancias en el diseño de políticas públicas, a partir de un estudio de caso: el programa *Laboratorio La Ciudad de los Niños,* perteneciente a la Municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe, República Argentina. En un contexto de crisis del Estado moderno y desafíos para las democracias latinoamericanas, este caso ofrece una perspectiva innovadora sobre cómo la inclusión de actores tradicionalmente marginados puede fortalecer la democracia y promover la equidad social. A partir de la consolidación reciente y exponencial del gobierno abierto, en un contexto de transformaciones vertiginosas en la administración pública, se vuelve fundamental estudiar las políticas públicas bajo nuevos lentes analíticos que contribuyan a su evaluación. Asimismo, comprender cómo se estructuran los procesos de innovación pública en contextos locales, puede ofrecernos claves para pensar un Estado más abierto. Inscrita en el marco disciplinar de la ciencia política, la investigación se pregunta: ¿Cuáles son los avances y dificultades en la implementación del programa? ¿Qué concepción y método de participación plantea el laboratorio? ¿De qué maneras el equipo de gestión debió innovar para implementar políticas, ahora reconocidas como de gobierno abierto? Con un diseño predominantemente cualitativo, se destacan fuentes primarias, a partir del hallazgo de un fondo documental inédito y la realización de entrevistas a cuatro informantes clave. Los hallazgos evidencian que el programa promovió formas alternativas de interacción entre el Estado y la ciudadanía, e impulsó nuevas dinámicas orientadas al co-diseño de bienes y servicios. A la par que contribuía a un proceso de estructuración de las infancias como sujeto de derecho, logró generar transformaciones en los procesos de toma de decisiones. En ese camino, se construyeron capacidades y competencias que impulsaron un modelo de innovación pública abierta, movilizado por actores, conocimientos y procesos.

Palabras claves: Innovación Pública - Gobierno Abierto - Reforma del Estado - Participación

1. Introducción

"¿Podemos pensar una ciudad a partir de los niños[1] pero para el conjunto de los ciudadanos? ¿Podemos hacerlo juntos, una tarde, en un lugar distinto, mágico, con una taza de café o chocolate y un trozo de torta de la abuela?" Así comenzaba en 1996, una carta[2] que con el pie *abrazo fraternal*, y aclaración *Chiqui González*[3] bajo una firma de puño y letra, era enviada a medios de comunicación para un encuentro de trabajo y reflexión con UNICEF Argentina. El encuentro partía de una premisa: "hablar acerca de las experiencias e ideas de Francesco Tonucci[4], y las acciones que la Municipalidad de Rosario realiza para hacer posible una nueva manera de concebir la ciudad, como lugar de intercambios sociales y convivencia democrática". Desde aquel primer encuentro, se estima que al menos 10.000 niñas y niños se han involucrado en instancias de participación, colaboración y co-creación de políticas públicas en la ciudad de Rosario: en el propio Laboratorio *La ciudad de Los Niños*, bajo la figura organizacional de *Consejos de Niños,* y *Niños Proyectistas,* y en una serie de experiencias destacadas, como el *Congreso de la Lengua para Niños* (2004), *Manifiesto de los Chicos* (2009), el *Congreso de la Felicidad* (2013) o el *Manifiesto sobre la Convivencia* (2016).

La Ciudad de los Niños es en el período de estudio, un programa de gobierno dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario. Implementado mediante el decreto 1422 de 1996, propone la creación de mecanismos institucionales de participación de infancias, donde se garantice su derecho constitucional a ser escuchadas y a participar activamente en la vida democrática y la transformación de la ciudad que habitan. Su misión parte de "la constitución de una nueva ciudadanía con ejercicio

---

[1] Si bien este documento adopta escritura no androcéntrica (Moreno Sardá, 1999), en reconocimiento a la perspectiva de género y a las disputas en el campo simbólico-nominal, se respetarán las citas textuales tal como fueron formuladas en su contexto original. Asimismo, se mantendrá la denominación del estudio de caso según su referencia histórica en la década de 1990: La ciudad de *los niños*.

[2] GONZÁLEZ, María de los Ángeles (1996) [Carta - invitación gubernamental] Documento histórico sin registrar, Fondo Red Latinoamericana La Ciudad de las Niñas y Los Niños - Archivo Ministerio de Cultura del Gobierno de Santa Fe

[3] María de los Ángeles *Chiqui* González es una reconocida figura política de la ciudad de Rosario -provincia de Santa Fe, República Argentina-, especialmente en el campo teatral y de las políticas públicas culturales. Fue directora del Laboratorio *La Ciudad de los Niños* entre 1996 y 2001. Entre otros cargos en la función pública, se desempeñó como secretaria de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario (2006–2007) y fue tres veces ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe (2007–2019). Es Doctora Honoris Causa por la Universidad de Aberdeen (Escocia) y por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

[4] Francesco Tonucci es un pedagogo e investigador italiano, reconocido internacionalmente por su trabajo en torno a la infancia y su vínculo con la planificación urbana. Es autor de numerosas publicaciones, entre ellas *La ciudad de los niños* (1997), obra referencial en el campo de las políticas urbanas y la participación infantil. Ilustrador, es reconocido bajo el seudónimo de *frato.*

pleno de derechos, propiciando su influencia social como grupo de opinión y su capacidad creativa para profundizar los cambios en la sociedad" (CI, s/f. ca. 2007).

El programa se integra por un laboratorio con una sede física en la zona norte de la ciudad de Rosario, y dos proyectos: el *Consejo de Niños* y una C*omisión Intergubernamental.*

El consejo de niños es un espacio de participación de infancias en los asuntos de gobierno. Esto incluye pero no se limita, a la identificación de situaciones problemáticas y oportunidades de mejora de la calidad de vida en sociedad y su incorporación en la agenda pública, el diseño colaborativo de bienes y servicios públicos, y el diagnóstico, diseño e implementación de políticas públicas a partir de ser consideradas *parte interesada.*

Los consejos son la unidad central del Laboratorio, un espacio institucional donde por representación del Estado en su expresión gubernamental, se propician *estados de juego*, en busca de incluir su mirada en el diseño de políticas públicas en general, y en el diseño de proyectos en particular. Son ámbitos de diálogo reconocidos, desde su componente local, a nivel internacional:

"Si se analiza particularmente la participación de las niñas, los niños y adolescentes en la toma de decisión gubernamental local, debe tomarse como referencia la iniciativa de la ciudad de Rosario, y la creación de los Consejos de Niños como espacios de participación activa en la discusión de las problemáticas de desarrollo urbano en la ciudad" (UNICEF y PNUD, 2008:88).

Esta participación no se entiende escindida del plan de descentralización y participación ciudadana, sino en intrínseca relación: "La Municipalidad de Rosario, encuentra en los Consejos de Niños un mecanismo institucional de enorme implicancia en la vida democrática y gran valor creativo para orientar la acción de gobierno. Los nuevos ciudadanos proponen diseños para el conjunto de los vecinos, los consultan e integran sus iniciativas" (CI, s/f. ca. 2007:14).

En segundo lugar, el laboratorio coordina una comisión intergubernamental, un mecanismo de coordinación matricial intra secretarías e intergubernamental, encargado de diseñar e implementar políticas públicas surgidas desde los espacios de participación, de transversalizar al interior de la gestión de gobierno las necesidades y aspiraciones de niños y niñas, y constituirse como un instrumento de lucha contra la cultura compartimentada y fragmentada del modelo tradicional de abordaje sobre lo público.

Reconocida a nivel nacional e internacional por su capacidad de creación de dispositivos innovadores en materia de gobernabilidad y participación, Rosario constituye a nivel mundial una de las primeras experiencias gubernamentales de nominación de las

infancias como parte activa de la ciudadanía y sujeto político, asegurando la existencia de un espacio-tiempo institucional para garantizar su derecho constitucional a la participación e incidencia en asuntos de su incumbencia.

El Laboratorio ha sido clave para la construcción de una imagen de Rosario como ciudad educadora, participativa y amiga de la infancia. A la par, ha contribuido de manera significativa a la estructuración de las infancias como sujetos de derecho, en plena alineación a la Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDN), logrando poner en acto postulados normativos de vanguardia y construyendo innovadoras infraestructuras de participación ciudadana. La comunidad internacional ha reconocido estos avances destacándola como buena práctica, otorgándole el premio *Ciudades por la Paz,* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (1999); el premio BEST *Buenas Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida,* de los Emiratos Árabes Unidos y la Agencia ONU Habitat (2002); y el premio *Mejores Prácticas de Gobernabilidad* PNUD de la Organización de Naciones Unidas ONU (2003).

Las reflexiones e intentos de preservación y sistematización de la información han estado presentes a lo largo de este primer período de estudio, especialmente en calidad de informes internos no publicados y publicaciones gubernamentales. A su vez, estudios académicos han cobrado notoriedad en un continuum de investigaciones que se suceden entre los años 2009 a 2015, con un ingreso tardío a la agenda de la investigación local a más de 10 años de implementación de la política pública, y una interrupción de los estudios hace ya una década. Este conjunto de producciones, se ha enfocado mayoritariamente en dos cuestiones: la configuración de las *infancias* en tanto sujeto político, y el universo de sus derechos -y en particular el del juego- en el marco de las políticas sociales del municipio.

No resulta claro, sin embargo, el proceso de estructuración de la política pública y sus alcances y resultados. A su vez, el escaso registro y documentación, análisis y evaluación, ha sido una constante que impide en tiempo presente, repensar los alcances para el abordaje de los derechos humanos en general, y de las infancias en particular. Esta investigación, aspira a contribuir al despliegue de la política en los sentidos vacantes.

A partir del hallazgo de un material de archivo no explorado, y la identificación de informantes claves que estructuraron la política que nunca fueron entrevistados, el estudio pretende rescatar en clave retrospectiva 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, donde el conjunto de ideas y propuestas aparece como un dispositivo inédito para planificar de manera estratégica y creativa la ciudad. En clave

prospectiva, se ofrecen algunas reflexiones para abordar los nuevos desafíos sociales, y pensar un Estado más abierto.

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. En suma, el tema de gobierno abierto se ha posicionado de manera creciente al interior de la ciencia política, en un proceso de consolidación y reconfiguración teórica. La multiplicidad de casos empíricos, la novedad del fenómeno y su creciente protagonismo, su relevancia para el campo disciplinar, así como la relación intrínseca que posee con problemáticas inherentes a la gestión pública fundamentan la pertinencia en relación al campo disciplinar y al caso de estudio.

2. Proceso de Investigación

2.1 Metodología

Como objetivo general, se espera poder reconstruir una historia institucional escasamente registrada, preguntándose ¿Cuáles son los avances y dificultades en la implementación del programa? Como conjunto de preguntas que se desprenden, se plantea ¿A qué diagnóstico responde la implementación de la política pública? ¿Cuáles son sus objetivos, antecedentes y fundamentos? ¿Cuáles son los principales proyectos desarrollados?

En relación a los objetivos específicos, se pretende en primer lugar identificar y describir la concepción y metodología de participación desarrollada por el laboratorio en el proceso de diseño de políticas públicas. Se espera dilucidar si en la ciudad de Rosario, 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 en la cosa pública, y se gestó una concepción y metodología de participación de infancias en los asuntos de gobierno. En ese sentido la investigación se pregunta: ¿Qué concepción y método de participación plantea el Laboratorio? Finalmente, el estudio se propone identificar las capacidades de innovación de los equipos gubernamentales. En específico: ¿De qué maneras el equipo de gestión debió innovar para implementar la política pública? ¿Estas innovaciones eran coincidentes con las capacidades adquiridas o necesitaron desarrollar nuevas capacidades? ¿De qué manera la experiencia agrega valor público?

El estudio de caso es analizado desde el marco disciplinar de la ciencia política, adoptando un enfoque de análisis de políticas públicas. En términos de la estrategia

metodológica de investigación, se adoptó un enfoque mixto con preponderancia de un diseño semi estructurado.

En relación a las fuentes secundarias se destacan publicaciones de investigaciones en el marco de las ciencias sociales: aquella presentada en el inciso estado de la cuestión, perteneciente a cuatro estudios de caso: Cuenya, 2002; Ballesteros, 2009; Corvera, 2013: y Bloj, 2015. En relación a la fuentes primarias, se relevó un fondo documental sin registrar, no digitalizado ni publicado, que consta de 24 piezas y 90 fojas, entre las que se destacan piezas gráficas, informes no publicados y notas, correspondientes a los años 1996 a 2006 mayoritariamente. Además, se realizaron 4 entrevistas a informantes claves: Cristian Marchesi, Vanina Rial y Yanina Zonni en el rol de personas coordinadoras de los espacios de participación (1996-2001) y Laura Alfonso, miembro de la comisión intergubernamental (1996-1999). El formato de las entrevistas tuvo carácter semiestructuradas en un encuentro presencial con rol directivo.

Referido al recorte temporal como construcción analítica, se diagramó una estrategia de abordaje de la política pública en base a indagaciones preliminares, con la inferencia de tres grandes períodos de análisis. Un primer período, que abarca desde 1996 hasta 2003 y que estructura algunos avances en el presente documento, marcado por dos momentos: el proceso de estructuración de la política, su contexto de implementación y la consolidación identitaria hasta el año 1998 con el primer hito: la apertura del primer espacio de participación. A su vez, un segundo momento interno que recorre hasta el año 2003, marcado por el fortalecimiento interno y consolidación, tanto externa con reconocimientos de la comunidad internacional, como interna, con un alto impacto mediante obra pública, la recuperación de espacios abandonados y la construcción de innovadoras infraestructuras gubernamentales: el *Tríptico de la Infancia*[5].

Un segundo período continúa hasta 2012, marcado por dos momentos: una crisis hacia dentro, con una disminución del impacto 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 provincial[6] y la creación del *Laboratorio*

[5] Son 3 infraestructuras culturales públicas localizadas en la ciudad de Rosario, al estilo de parques lúdicos, construidos a partir de los postulados del Laboratorio entre los años 1998 y 2003. Con una fuerte impronta estética y poética, convocan al juego, la imaginación y los múltiples lenguajes para la creación de vínculos y ciudadanía.

[6] 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 designa a Gonzalez como

Provincial La Ciudad 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 de la infancia, específicamente en la capital provincial.

Finalmente, un tercer período que recorrería desde 2013 a la actualidad, marcado por una vuelta a las bases conceptuales, la apertura de la sede del programa como nuevo espacio público-cultural 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 Felicidad*[7] (2013), hasta la implementación de mecanismos digitales de participación, a partir de la pandemia por el Covid19.

2.2 Estado De La Cuestión

En un marco general, el conjunto de investigaciones postula que la política ha sido clave para la construcción de una imagen de Rosario como ciudad participativa, amiga de la infancia[8] y ciudad educadora[9], capaz de poner en acto nuevas concepciones de niñez, participación infantil y juego en el diseño de la ciudad (Bloj, 2015). Mediante experiencias de participación que fortalecen el sentido de pertenencia y responsabilidad en relación con la ciudad y sus decisiones, el programa permite a las infancias construir a partir del juego, alternativas significativas a sus demandas y necesidades en un espacio institucional (Ballesteros, 2009). Estas instancias, lejos de ser una iniciativa exclusivamente para la infancia, incorpora a autoridades municipales y sobre todo a la comunidad, la cual se involucra en las acciones y recibe el impacto de las transformaciones ocurridas en el espacio físico y social, generando nuevas formas de interacción y solidaridad social, especialmente barrial (Corvera, 2013).

Ministra de Innovación y Cultura, quien gestiona el plan de gobierno de su gabinete a partir de premisas creadas desde el laboratorio en su momento fundacional.

[7] 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.

[8] Rosario fue declarada Ciudad Amiga de la Infancia en 2004. Una iniciativa mediante la cual UNICEF promueve desde 1996 la realización de los derechos de la infancia establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, a nivel local. Amiga de la infancia es una ciudad en la que la opinión, las necesidades, las prioridades y los derechos de la infancia forman parte integrante de las políticas, los programas y las decisiones públicas.

[9] Rosario participa desde el año 1996 de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), una asociación sin ánimo de lucro con sede en Barcelona, constituida como una estructura permanente de colaboración entre los gobiernos locales comprometidos con la Carta de Ciudades Educadoras. Ciudad Educadora es aquella que orienta sus acciones a la formación, promoción y desarrollo de la ciudadanía, y cuando en sus políticas está presente el dotar de contenidos educativos haciendo que su territorio sea el espacio de múltiples escenarios de aprendizaje social compartido.

En relación al particular diálogo con el estado de la cuestión, es interesante observar el *Juego* ha sido rescatado por el conjunto de investigaciones en un contexto donde se busca identificar políticas locales donde éste derecho es reconocido y garantizado, en el marco de los principios la CDN. Sin embargo, a la hora de analizar la metodología mediante la cual el programa incorpora a las infancias en el diseño de políticas públicas, es importante diferenciar que el Laboratorio no tiene como misión promover el derecho al juego, a pesar de que como derecho constitucional supranacional, lo reconoce y materializa en acciones. Antes bien, es un programa gubernamental que encuentra en el juego, un dispositivo para construir su metodología de participación. En ese sentido, para la política pública que es caso de estudio, el juego es primariamente un dispositivo, a la par que derecho. Se trata de *jugar para*.

En segundo lugar, se postula en relación al contexto de estructuración de la política, que tanto el Programa de Descentralización y Modernización[10] y sus postulados de participación ciudadana, deben ser tomados como lentes análiticos pero no como antecedente. Ello soslaya la originalidad de la idea, y el carácter experimental e innovador de la intervención estatal en relación a las problemáticas acuciantes de una época. Se sostiene a esta altura de la investigación, la inferencia a favor de que el Laboratorio fue parte estructurante en la ciudad de Rosario: de la participación ciudadana, del reconocimiento de las infancias como parte activa de la ciudadanía, y de una visión de políticas públicas donde son las infancias el nuevo sujeto integral. Esta premisa buscará destacar la importancia de la política pública y las capacidades de los actores locales, en detrimento a un contexto *natural* que, como continuidad de una tradición participativa o como corolario natural del proceso de ciudadanización de las infancias, deriva en la creación de los dispositivos. En cambio, es la política la que contribuyó en la agendación y estructuración de esas cuestiones.

En relación a la noción de *participación social* alrededor de la cual se articula el análisis de caso, Ballesteros entiende un proceso constitutivo de la ciudadanía, tomando posición activa y actuando en consecuencia en las decisiones de la ciudad, donde "los actores que se involucran dentro del proceso social tienen una capacidad de decisión considerable, jugando un papel tan importante como el Estado al momento de debatir y proponer las propuestas ante una cuestión determinada. Es así, que la ciudadanía termina ejerciendo un

[10] Programa municipal creado en 1996. Entre otras acciones, delimita 6 zonas (Distritos) como espacios de territorialización de políticas integrales. Se organiza en relación a tres objetivos: "acercar la administración para lograr una gestión más eficiente, ágil y directa; planificar y gestionar políticas y acciones a escala, con estrategias específicas para cada realidad particular; y coordinar y articular el accionar de cada una de las áreas municipales de una gestión única a nivel distrito (Bifarello, 2006:77)

papel decisivo al momento de definir una política pública concreta o formar parte de ella" (Ballesteros, 2009:6). Al igual que en los argumentos anteriores, se observa una tendencia a analizar el fenómeno de implementación bajo una lente donde las infancias poseen la misma centralidad en tanto actor político dentro de la arena de poder, teniendo a su disposición los recursos necesarios para incidir en una u otra dirección. A los fines del diálogo con las inferencias propuestas, dicha noción debe ser dinamizada.

Por su parte, Corvera analiza el fenómeno desde la noción de *participación infantil* como "el ejercicio del poder que tienen los niños y las niñas para hacer que sus opiniones sean tomadas en cuenta seriamente y para asumir en forma responsable, según su grado de madurez y desarrollo, decisiones compartidas con otros en asuntos que afectan sus vidas y la de su comunidad" (Nomura & Solari, 2005:9; en Corvera, 2013:195). El concepto de participación infantil adoptado por Corvera y retomado por Bloj, a partir de los aportes de Nomura & Solari, le permite especialmente al autor, dialogar con los postulados de Tonucci (1996), al marcar una diferenciación con el concepto "tradicional" de ciudadanía, el cual se encontraría basado desde una visión adultocéntrica. Entiende que esta condición debe ser dinamizada para destacar un carácter relacional y situacional, donde se destaquen las prácticas sociales en el centro de la argumentación, recuperando la centralidad de un componente sociopolítico (Benedicto 2003, en Corvera 2013:196).

En esa relación, el autor busca destacar un componente particular: la condición de infancia, que centrada en el paradigma de protección integral, debe incorporar grupos e instituciones en el proceso de participación -la familia, la escuela- debiendo requerir terceros actores para que el proceso se efectivice. Sin embargo, al proponernos experiencias de participación infantil en un sentido amplio replicable en la familia u otras instituciones no gubernamentales, desplaza del centro de la escena al gobierno, tensionando las posibilidades de entablar un diálogo con una experiencia local, que en su esencia, propone abrirlo desde nociones cercanas al *gobierno abierto*, en un proceso mayor que comprenderemos como de *reforma del Estado*.

Con la visión de contrastar si los objetivos identificados en el presente plan de trabajo debían resignificarse a la luz de abordajes previos, se observa en esta instancia que estos continúan siendo relevantes y pertinentes en relación al estado de la cuestión. En relación al proceso de estructuración de la política, se espera dinamizar y complejizar la trama contextual, entendiendo que los 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, el cual no se ha encontrado explicitado; y, los actores involucrados, con un sobredimensionamiento del rol que ocupó el equipo internacional y una escasa visibilización de los actores locales e internos a la organización. Respecto a la concepción y metodología de participación, se espera abordar un concepto de participación alineado a la propuesta del Laboratorio en cada momento analítico.

2.3 Perspectiva conceptual

En esta sección se presentan las nociones principales, consideradas necesarias para la comprensión del caso: políticas públicas, gobierno abierto, participación ciudadana, infancias e innovación pública.

Se entiende por *políticas públicas* el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de una cuestión que ha sido socialmente problematizada, ante la que el Estado y otros actores han tomado posición. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1989), se conciben como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (Oszlak y O'Donnell, 1989:112). Esta noción como clave de lectura del caso, permite trascender visiones instrumentales, al situar la acción estatal dentro de un entramado relacional de actores, estructuras y significados. En ese marco, la toma de posición del Estado no es un acto aislado, sino una cristalización históricamente situada de disputas, demandas y correlaciones de fuerza.

Sobre esta base, se analiza el caso desde un enfoque de *gobierno abierto*, el cual surge como respuesta a las crisis de legitimidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos (CLAD, 2016; Grandinetti, 2018; Oszlak, 2013; Ramírez - Alujas, 2011). Se trata de "el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo" (CLAD, 2016:5).

Participación ciudadana (OCDE, 2017) incluye "todas las formas en que las partes interesadas pueden estar involucradas en el ciclo de políticas públicas y en el diseño y prestación de servicios". Refiere a los esfuerzos de instituciones públicas para escuchar

puntos de vista, perspectivas y aportes, con la oportunidad de que estas incidan en las actividades y decisiones de autoridades públicas en diferentes etapas del ciclo de políticas. *Partes interesadas* (OCDE, 2016) refiere a "cualquier persona interesada y/o afectada, incluidos: individuos independientemente de su edad, género, orientación sexual, afiliación religiosa y política; e instituciones y organizaciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación o el sector privado" (OCDE, 2017:2).

En ese marco, se comprenderá a las *infancias* como partes interesadas: sujetos titulares y portadores de derechos y atributos fundamentales que le son inherentes por su condición de persona humana, más los derechos específicos que derivan de su condición de niño o niña, en el marco de la doctrina de protección integral de la Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (ONU, 1989).

Innovación pública implica "generar nuevas capacidades y competencias públicas para diseñar políticas y servicios que respondan a las aspiraciones sociales, construyendo valor público a la vez que se desarrollan organizaciones más abiertas, capaces de anticiparse y experimentar, de actuar estratégicamente en un contexto altamente incierto y complejo. Se trata de la innovación con un sentido público de construcción de finalidades sociales" (Grandinetti y Zurbriggen, 2021:20). Refiere a una producción de valor público y democratización, que transforma posiciones de poder y capacidades de acción y negociación de diferentes actores, tanto dentro como fuera del Estado. Esta perspectiva se aleja de una visión tecnocrática de salto tecnológico y plantea la innovación como un proceso colaborativo entre el Estado y diversos actores sociales, que transforma la cultura política a partir de la articulación entre *inteligencia institucional* e *inteligencia social*. Mientras la primera refiere a la capacidad del Estado de coordinar, sostener y aprender colectivamente, la segunda alude a saberes distribuidos, redes colaborativas y dispositivos de gobernanza que permiten gestionar interdependencias en contextos complejos. En esta clave, emerge la *innovación pública abierta,* la cual no solo mejora políticas y servicios, sino que redefine el campo de lo posible en lo público, ampliando derechos y reconfigurando relaciones de poder (Grandinetti 2018; Grandinetti y Zurbriggen, 2021)

3. Contexto de estructuración de la política pública

La estructuración del programa no puede ser comprendida sin atender al contexto político-institucional más amplio, signado por la crisis del Estado moderno y los diversos intentos de reforma que buscaron abordarlo.

Según O'Donnell (2007) la *crisis del Estado* se manifiesta en tres dimensiones interrelacionadas: una crisis burocrática, relacionada a la incapacidad de cumplir con sus funciones de manera eficaz; una crisis de legalidad, objetivada en las crisis recurrentes de los sistemas judiciales y legislativo; y una crisis ideológica, derivada en la generación de *ciudadanías de baja intensidad* que no pueden alcanzar en un contexto democrático la plena vigencia de sus derechos. Esta crisis generalizada del Estado moderno no solo proviene de los diversos procesos de desintegración social y económica, sino que se originan en su propia legalidad efectiva, en tanto un conjunto de burocracias ineficientes y degradadas, y como agente no legitimado de los intereses comunes, que a su vez deriva en ideas antiestatistas y en políticas neoliberales, enfocadas en reducirlo a su mínima expresión.

Efectos directos son la atomización de la sociedad, la degradación del componente político de la ciudadanía, la decreciente credibilidad del Estado como agente de los intereses comunes, la desintegración del aparato estatal y su creciente ineficacia para implementar políticas mínimamente complejas, las crisis sociales y económicas tendientes a la inflación y el endeudamiento crónico, así como la degradación de la burocracia estatal.

Desde la década de 1970, las crisis económicas globales aceleraron estos procesos y las reformas que buscaron abordar esa crisis se confinaron en una dimensión particular, la reforma del sector público (Van Der Meer. et al, 2008). Así, en los años 80, la Nueva Gestión Pública (NGP) emergió como modelo de reforma, promoviendo la liberalización del comercio y la reducción del aparato estatal (Przeworski, 1998). Impulsada por organismos internacionales, planteó una visión mercantil del Estado, basada en principios como la privatización, la orientación al cliente y la gestión por objetivos (Sánchez González, 2008). Esta transformación sustituyó la ética del bienestar público por una lógica de eficiencia individualista, desplazando el foco de lo público a lo privado (Guerrero, 2003).

El impacto en América Latina fue profundo, con reducción del gasto público, privatización de empresas estatales y desregulación del mercado. Sin embargo, la reforma no logró reducir los gastos del Estado ni mejorar su capacidad de gestión (Vircher García, 2009). En cambio, acentuó la precarización laboral, la informalización del empleo y la regresión del

componente salarial en los ingresos de los trabajadores (Torrado, 2007). En este contexto, la reforma institucional promovida desde el Estado se presentó como una solución neoliberal a los problemas de gobernabilidad, sin resolver las crisis estructurales (Torre, 1998).

Para finales de los 90, los indicadores sociales reflejaban una profunda crisis: empobrecimiento de las clases medias, aumento del estrato marginal y deterioro de las condiciones laborales. La fractura social derivó en nuevos modelos de sociabilidad, marcados por la autosegregación y la disolución de los vínculos comunitarios. La *ciudadanía patrimonialista*, orientada a la acumulación privada y al distanciamiento social, consolidó una estructura de exclusión y fragmentación que redefinió el espacio público y las identidades colectivas (Svampa, 2005).

La gestión de gobierno que asume la intendencia de la ciudad de Rosario en 1995, no es ajena a la multiplicidad de crisis que atraviesa el Estado, el sistema de gobierno, la democracia y el conjunto de la sociedad. Sin embargo, propone un modelo de gobernanza, diferenciándose en ese mismo contexto de las corrientes de reformas imperantes. Respecto a esta idea, un documento interno abona:

"Durante décadas el aparato burocrático municipal se había mantenido inmutable. Esta organización, además de ser antigua, rígida y pesada, se había comenzado a tornar poco transparente (...) La anquilosada estructura municipal se colocó en el centro de las críticas de los vecinos (...) Era evidente que la estructura municipal no había producido las modificaciones necesarias para adaptarse a nuevos tiempos en los que lejos de estructuras rígidas, dominaba el cambio y la incertidumbre" (Bifarello, 2006:86).

Esta reforma concibe a la ciudad como el espacio privilegiado de las relaciones de proximidad, para enfrentar en conjunto con la sociedad civil, la lucha por la defensa del interés colectivo. Ello, en medio de una crisis de lo público, donde la construcción de ciudadanía se constituye como una línea transversal que atraviesa todas las problemáticas y las áreas de gestión (Bifarello, 2006). Así, "la modernización del estado y la participación ciudadana, la recuperación de los espacios comunes, la inclusión social y el desarrollo cultural (...) se constituyeron en las líneas estratégicas de acción con un único horizonte: lograr una sola ciudad para todos" (Bifarello, 2006:62).

El Laboratorio sintetiza una propuesta de reforma del Estado que conlleva una nueva ética y estética de lo público, así como una reformulación profunda de la democracia, abarcando dimensiones como la representatividad, la ciudadanía, los modos de participación y los mecanismos de gestión pública. A su vez, promueve un concepto de libertad vinculado a la transformación social, y un pacto colectivo anclado en una ciudad inclusiva y solidaria,

capaz de responder a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía mediante la participación activa en el espacio público. Esta concepción constituye el fundamento sobre el cual se cimienta la creación de la política pública. En este sentido, se trata de "repensar todas las relaciones de la democracia: la representatividad, lugares y modos de participación, perfil del gobernante, reforma del Estado, creación del plan de gobierno, gestión y toma de decisiones" (CI, 2007:2).

En primer lugar, la representatividad se redefine en clave colaborativa, con un aumento del grado de incidencia en los asuntos de gobierno y una creciente inclusión de actores históricamente excluidos. Su propuesta se distancia de los modelos colegiados electorales, proponiendo en cambio una forma de representación que se articule por fuera de una lógica electoral o de mandato delegado, basada en una condición universal de la infancia como categoría política, por compartir una experiencia existencial común. La infancia aparece así como un territorio simbólico, una posición desde la cual cada niño y niña se expresa. Representar, se asemeja menos a hablar "en nombre de", y aparece como *hacer presente* una voz colectiva desde su propia lógica de expresión, con reglas, tiempos y lenguajes distintos a los de la democracia representativa convencional. Mientras que hablar "en nombre de" implica mediación, delegación y una relación vertical: alguien autorizado toma la palabra por otros, hacer presente una voz colectiva en cambio, sugiere una forma de representación más simbólica, horizontal y performativa: no habla "por" sino "desde". Lo que está en juego es cómo esa representación se construye no por legitimidad procedimental, sino por fuerza expresiva, sentido compartido y consenso antes que voto. Una representación que no se impone, sino que se expresa *desde el juego, en el juego y a través del juego*, entendiéndolo como lenguaje común y aglutinante de las infancias como grupo social.

En segundo lugar, los lugares y modos de participación refieren a la multiplicidad de posibilidades que la ciudad ofrece como espacio para albergar y promover la participación. El espacio público aparece como escenario donde ensayar desde el gobierno mediante una lógica experimental, un suceso, que ponga en acto, forma y color, los postulados de las nuevas ciudadanías:

"Asociado con los niños del consejo, los vecinos, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y privadas, y respondiendo a una lógica de Estado (lógica del interés común), la Municipalidad de Rosario encuentra en la recuperación y defensa del espacio público, un concepto garantizador de sus programas de gobierno, y al

mismo tiempo un dispositivo efectivo para facilitar la igualdad de oportunidades" (La Ciudad de los Niños, 2006:12).

Así, el *espacio público* es entendido como bien común, un universo de valores que hacen a la realización del conjunto de la sociedad; como patrimonio urbano a crear, preservar y reconstruir; como un territorio colectivo, de intercambio, juego y convivencia apropiable por los vecinos; un conjunto de servicios eficientes y plurales; de memoria y construcción de identidades; y, como normas jurídicas que tutelan la esfera pública de los ciudadanos, interpretadas desde el universo de los derechos [16]. En síntesis: "el territorio y patrimonio común de los ciudadanos, con enorme capacidad para incluir igualdad de oportunidades, dar cuenta de quienes somos, integrar, discutir y planificar la ciudad que queremos" [16].

En esta clave, el espacio público se convierte en un lugar estratégico y fundacional: no sólo como superficie física, sino como campo simbólico donde se tramita la visibilidad, el derecho a estar, a decir y a transformar. Participar, en este marco, no es ser incorporado a estructuras preexistentes, sino ocupar el mundo desde una lógica propia. La ciudad deja de ser un entorno de participación, y se transforma en un dispositivo de emancipación. Un lugar donde se experimentan nuevas formas de ciudadanía que, desde las infancias, abren preguntas sobre la democracia contemporánea.

En tercer lugar, en relación al perfil de la persona gobernante, el Laboratorio propone un desplazamiento desde una figura centralizada en la toma de decisiones, hacia un facilitador de procesos colectivos, sensible a lo simbólico, a lo afectivo y a lenguajes no hegemónicos. En estas posiciones, se debe ser capaz de escuchar en formatos no tradicionales, interpretar gestos, imaginar escenarios, y permitir que emerjan voces históricamente desatendidas.

Estos lineamientos son articulados en tres procesos simultáneos: el Programa de Descentralización y Modernización del municipio, su Plan de Gobierno, y el Plan Estratégico Rosario 1998 (PER 98). La reforma del Estado aparece así cautelosa del cómo, el para qué, y para quiénes. Estas directrices no se escinden de los derechos humanos, que son la estrategia. El laboratorio amplía y acerca el Estado a la ciudadanía, a la vez que múltiples ciudadanías se construyen desde una mirada multiactoral inclusiva. Se propone así un pacto social que oriente el bienestar colectivo, basado en dos ideas, ética y estética:

"Se trata de revalorizar una idea de pacto social basado en una ética pública, de construcción de instituciones políticas y sociales, y de reglas claras que obliguen a la esfera

política y a la sociedad civil a comportarse de forma provechosa para la comunidad, orientando bienes colectivos y no beneficios privados" (Bifarello, 2006:106).

Este pacto social se ancla en la *libertad* que proporcionan los derechos, garantías y obligaciones: una idea de Libertad "basada en el protagonismo, la solidaridad, la inclusión y la creación popular para la lucha contra la exclusión y la pobreza (CI, 2007:2). A la par, se construye una dimensión estética de lo común, de lo diverso, de lo colectivo, en la que las alteridades entran en juego como forma política de habitar el mundo. "Cuando la gente actúa sus acciones, se suele llamar participación, consenso, se pone en evidencia la multiplicidad y complejidad de la trama social, *la belleza de la diferencia"* (Gonzales, 2006:188).

Por último, en relación a la gestión y toma de decisiones, la creación del plan de gobierno debe tomar como sujeto integral a las infancias, este es el planteo que sintetiza el programa. Las infancias no son una política sectorial ni un colectivo destinatario: constituyen un sujeto político que interpela el diseño mismo del gobierno y obliga a repensar la estructura estatal, sus prácticas y sentidos.

Esto implica para el municipio al menos 3 grandes paradojas (Gonzalez, 2006). En primer lugar, que no es posible dirigirse a las infancias como ciudadanía, sin dedicarse también de manera integral a sus instituciones -la familia, la escuela, el barrio, el club-. Razón por la cual, al ser ella su núcleo, necesariamente debe diseñarse de manera intersectorial. En segundo lugar, porque la integralidad implica transversalidad y allí, "los programas integrales constituyen el más difícil emprendimiento de una gestión: superar la fragmentación del propio Estado", mediante políticas sistematizadoras y articuladas, concebidas desde una planificación territorial y no solo desde el llamado gabinete social. "Promoción cambia su concepción por participación y derechos, Salud por calidad de vida, y Cultura por dispositivo de sentido, imaginario social, comunicación e identidad" (González, 2006:192). En tercer lugar, porque para acercarse a este universo la gestión debe acercarse a la manera en que las infancias están en el mundo. Este planteo tensiona las formas tradicionales de gobernar, porque "el juego, la imaginación, las preguntas, la investigación y exploración de lo real no han sido frecuentemente consideradas como importantes por la política como problemática para su propia construcción" (González, 2006:192).

En este marco, la planificación no puede ser un ejercicio técnico ni cerrado, sino una práctica situada, abierta y sensible a otros lenguajes. La gestión se vuelve un arte relacional, y la toma de decisiones una apuesta por la escucha, la experimentación y el

deseo colectivo. Gobernar desde las infancias implica construir políticas que no se ajusten solo a indicadores, sino también a símbolos, afectos y narrativas que resignifiquen lo común.

El programa se propone así no como una política sectorial ni una intervención aislada, sino como una forma de pensar la democracia desde su base más radical. Al reconocer a las infancias como sujetos políticos integrales, desplaza las lógicas tradicionales de representación, planificación y gestión. Lo que está en juego no es solo la inclusión de infancias en las políticas públicas, sino la reconfiguración misma de lo público.

Desde esta perspectiva, la infancia aparece de manera dual, como sujeto de derechos antes que una etapa previa a la ciudadanía, y como una forma legítima y potente de habitar el mundo. No se trata de adaptar a las infancias el orden institucional, sino de permitir que su presencia lo interrogue, lo expanda y lo reinvente.

El Laboratorio ha sido, en este sentido, un ejercicio de innovación pública. Una plataforma desde la cual ensayar otras formas de gobernar, donde la ética y la estética se entrelazan para disputar sentidos y ampliar derechos. En un tiempo marcado por la crisis de representación, la fragmentación social y la tecnocratización de las decisiones, *La Ciudad de los Niños* recuerda que la democracia aún puede ser una aventura compartida, si estamos dispuestos a imaginarla desde sus márgenes.

A partir del diagnóstico situacional trazado, el Estado municipal a través del Laboratorio se propone mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y fomentar la interacción social, mediante estrategias de vinculación en el espacio público, incluyendo su recuperación, apertura, y participación activa por parte de la comunidad:

"Es tarea del municipio planificar e impulsar proyectos de participación sobre el espacio público para que la ciudad de este siglo sea lugar de convivencia democrática, múltiples intercambios y aprendizajes. Decisión gubernamental, planificación y restauración urbana, recuperación del espacio público y una instancia institucional para que dando la palabra a los niños podamos pensar una ciudad más vivible y solidaria" (CI, 2007:2).

El gobierno local encuenta en el laboratorio una plataforma desde la cual abordar problemas complejos, proponiendo a la ciudadanía rosarina que las infancias son la llave hacia la integralidad de las políticas públicas y que el espacio público es el mejor escenario donde ensayar y protagonizar la ciudad: "no se trata de crear una ciudad a la medida de los Niños. Rosario realiza su experiencia en el proyecto con el enfoque: desde y con los niños, en la transformación de la ciudad para todos" (La Ciudad de las Niñas y Los Niños, 2006: 12).

4. Resultados Alcanzados

Desde su creación en 1996 hasta 2003, el programa ha demostrado avances focalizados, escalables, graduales y flexibles[11]. Focalizados, al entender que la visión de transformación general de políticas públicas a partir de las infancias, debía ser mesurada con estrategias específicas. En primer lugar, en la modificación de la estructura burocrático-administrativa, mediante la introducción de nuevas tecnologías: la gestión en red y mecanismos matriciales, destacando la creación de una Comisión Intergubernamental. Su implementación se destaca como un hecho disruptivo, una metodología de gobierno "no burocratizada, ágil y creativa, que demuestra que los programas horizontales son más eficientes que las jerarquías y las divisiones en campos estancos y que es posible a partir de esta experiencia, atravesar el campo social por secretarías interconectadas, conformando un gabinete social" (Bifarello, 2002:8). En segundo lugar, mediante la promoción de una cultura política alineada a la visión de la organización, lo cual ha implicado la capacitación y sensibilización de funcionarias y funcionarios de gobierno, periodistas y referentes de organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con trabajadoras y trabajadores públicos locales, mediante una diversidad de formatos. En tercer lugar, mediante la programación cultural, como una estrategia en el corto plazo para la visibilización de resultados, desarrollando muestras y celebraciones, entendidas como "instancias de participación, juegos relacionados con sus derechos y propuestas alejadas del modelo repetitivo consumista"[12] y campañas, que tuvieron como objetivo establecer lazos de solidaridad entre los distintos sectores sociales de la comunidad.

Por otro lado, decimos que esos avances fueron escalables, en tanto asumieron diferentes formatos. Ya sean aportes al plan de gobierno y al plan estratégico de 1998, la creación de nuevos programas y proyectos, así como acciones particulares entrelazadas a manera de programación. En referencia a los programas, el mayor impacto se consolida mediante la obra pública, en la creación del Tríptico de la Infancia. Aúna 3 infraestructuras culturales públicas al estilo de parques lúdicos, construidos a partir de los postulados del Laboratorio entre los años 1998 y 2003 -La Granja de la Infancia en 1998, El Jardín de los Niños en 1999 y La Isla de los Inventos en 2003-.

---

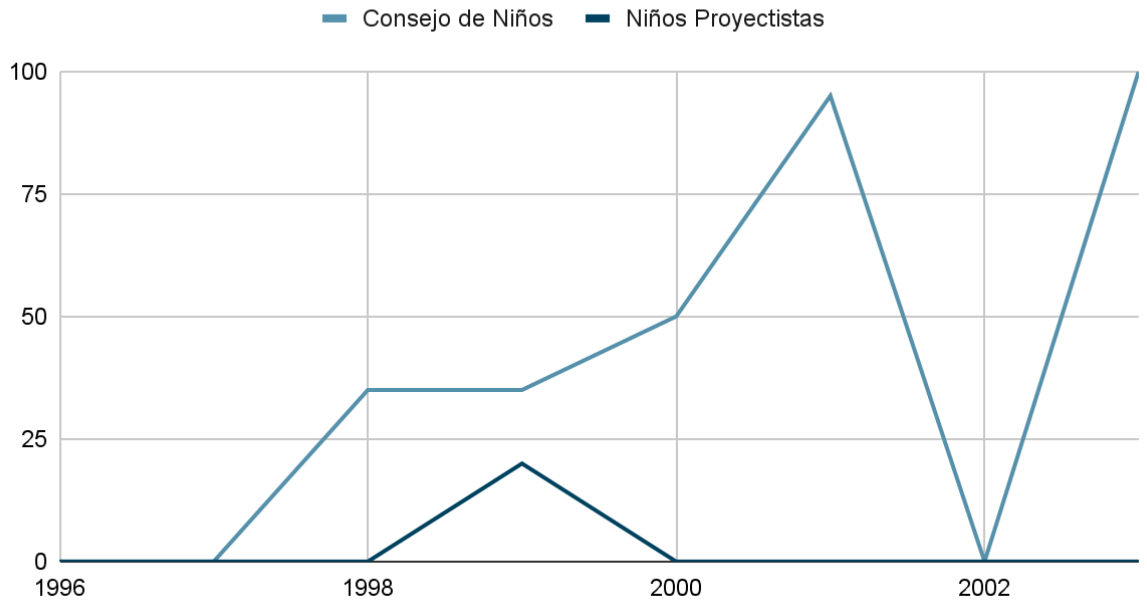
[11] Un estado pormenorizado de actividades y proyectos a manera de hitos significativos puede encontrarse en Romano Octavio, *"Rosario: el paisaje de la nueva ciudadanía. Participación de infancias en el diseño de políticas públicas a partir de un estudio de caso: Laboratorio La Ciudad de los Niños, Municipalidad de Rosario, 1996 - 2003",* UNR, 2024

[12] La Ciudad de las Niñas y Los Niños (1997) [Informe de Gestión] Documento histórico sin registrar, Fondo Red Latinoamericana La Ciudad de las Niñas y Los Niños - Archivo Ministerio de Cultura, Gobierno de Santa Fe.

A su vez, graduales, en tanto incrementaron los espacios de participación de manera sostenida hasta llegar a 6 espacios descentralizados. Y flexibles, en tanto el formato de Laboratorio internacional se logró adaptar al contexto político gubernamental local y sus postulados, dejándose permear por el componente de la descentralización.

De esta manera, entre los años 1996 y 2003 se estima una inversión directa de al menos USD 3.889.153. Al finalizar su último año, el Laboratorio se encuentra consolidado y con participación creciente, en un proceso de descentralización que implementa 9 espacios de participación integrados por al menos 395 niños y niñas en 3 distritos de la ciudad.

Gráfico 1. Participación de niños y niñas a nivel cuantitativo



Producción propia en base a fuentes primarias no publicadas

Producto de los espacios de participación y colaboración se implementan 16 proyectos, que evidencian dinámicas alternativas de relación de la ciudadanía y el gobierno con la cultura, la seguridad urbana, la salud y la movilidad. La recuperación y apertura de espacios públicos abiertos a la ciudadanía se consolida como la marca diferencial, recuperando al menos 97.000 metros cuadrados[13] y 26 parques y plazas que suman 432 hectáreas de espacios verdes sobre balcones al Río Paraná, incluyendo la recuperación de edificios patrimoniales abandonados, y la construcción de nuevas infraestructuras.

[13] RASINO Élida (2002), *Rosario: el paisaje de la Nueva Ciudadanía* [Postulación al premio BEST ONU Habitat - Dubai E.A.U] Documento histórico sin registrar, Fondo Red Latinoamericana La Ciudad de las Niñas y Los Niños - Archivo Ministerio de Cultura, Gobierno de Santa Fe.

A partir de estos impactos, es posible observar que el programa ha generado cambios significativos e internalizados en el proceso de toma de decisiones, tanto al interior del municipio mediante la comisión intergubernamental, como hacia su exterior, incluyendo por un lado la institucionalización de la participación de partes interesadas y por otro su ampliación a las *nuevas* ciudadanías, las infancias. En esa intersección, ha promovido una visión de participación de las infancias en la vida democrática a través del juego, y en simultáneo ha desarrollado una metodología aplicable a todo gobierno que quiera incorporar su visión en las políticas públicas y que busque contribuir a su estructuración como sujetos de derecho, en alineación a la CDN.

Un segundo impacto, ha sido la reflexión crítica en torno a la reforma del Estado necesaria para el abordaje de lo común, promoviendo una ciudad inclusiva y solidaria que responda a las necesidades y aspiraciones sociales a través de la participación activa en el espacio público, patrimonio común de la ciudadanía. Allí, el programa ha contribuido a mejorar la *calidad de la Democracia* (Ramírez-Alujas, 2012) al facilitar la aproximación e incorporación de la ciudadanía a la acción pública, al fortalecer el vínculo con la capacidad para resolver problemas colectivos, y promover los marcos institucionales que aseguren la formación de capital social. Esta existencia de mecanismos reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos ha sido un indicador de la calidad de la democracia (Auditoría Ciudadana, 2008) en la ciudad de Rosario:

"Estas experiencias generaron un clima propicio para asegurar vínculos positivos entre los vecinos e instituciones locales. Incluyeron un componente educativo y preventivo y se inició un largo y sostenido proceso de relaciones estado-sociedad civil, basado en la construcción conjunta y no en el clientelismo o el paternalismo" (Auditoría Ciudadana, 2008:133).

4.1 Metodología de Participación

Ante la inexistencia de antecedentes similares, la búsqueda metodológica se constituyó en sí misma como un proceso de innovación, al generar capacidades institucionales en el transcurso de su propia construcción. En ese sentido, lejos de ser sistematizada y trasladable desde la experiencia italiana, el cómo participar, el cómo llegar a esa comisión intergubernamental con la mirada de las infancias, era un riesgo, una gran incertidumbre:

"Esta primera experiencia fue muy complicada, fue muy tensionante, abrumadoramente. No estaban los procedimientos, no había procedimientos, había que lograr que los niños de alguna manera tuvieran esa voz y que se propusiera algo desde allí. No había ninguna claridad de cómo funcionaría esto" (Marchesi, 2024).

En ese sentido, el equipo local partió de sus capacidades previas para la creación de una metodología, con una clara direccionalidad hacia el juego a partir de diferentes experiencias estructurantes entre las que se destacan prácticas teatrales situadas y experiencias de vinculación con juventudes en espacios gubernamentales locales.

1. Conformación de un estado de Juego. En un primer momento, se delimita la conformación de un *estado de juego*. Una instancia de expresión e interacción en la que se pueden decodificar significaciones propias de una manera de ser y estar en el mundo de las infancias y sus realidades que habitan: una llave que permite comprender los códigos en los cuales significan sus realidades. El juego es comprendido como "la actividad, contexto, disposición subjetiva y comportamiento significante de procesos diversificados que envuelven la dimensión cultural, social y psíquica" (Bloj, 2015:11). Para acercar al participante a dicho estado, una dupla de coordinación despliega estrategias lúdicas de distracción y extrañamiento. Allí, el espacio y el lugar de los cuerpos cobran centralidad protagónica. La participación se desarrolla en un espacio físico, que ha sido dispuesto de antemano para recibir, contener, y en algunos casos potenciar la experiencia. Un espacio con la suficiente versatilidad como para permitir una multiplicidad de dinámicas.

2. Observación. En segundo lugar, sucede un momento de observación. Quien coordina no busca sólo la participación verbal, sino que observa las sensaciones que ciertas dinámicas o disposiciones despiertan en los cuerpos, incluidos los silencios, las maneras de desplazarse, de relacionarse mediante un espacio. La observación es el modo de establecer algún tipo de contacto empírico a los fines de descripción, explicación, comprensión. En el caso del tipo de observación que se realiza sobre la escena de juego, esta puede caracterizarse (Marradi, Archenti y Piovani, 2018) como participante y de tipo directa, oscilando entre situaciones controladas en espacios experimentales, y no controlada en ambientes naturales, campos de juego. A su vez, la observación controlada posee instancias participante y no participante. Un elemento en común del proceso observacional refiere a la construcción de un espacio de escucha atenta:

"Escuchar es seleccionar del espacio de lo audible aquella porción de lo sonoro que dice el ver y sentir de la niña y el niño. Es decir, que solo una parte de lo dicho será aquello separable por sí solo. En este sentido, escuchar es a la vez silenciar algo (...) no se trata de

una escucha pasiva (...) el coordinador escucha e interviene activamente en el discurso, cualquiera fuera este (...) impulsado siempre y solo por esa escucha" (MR, 2009:68).

3. Identificación de la divergencia. En tercer lugar, se procede a la identificación de una divergencia. Una idea disruptiva, una metáfora, una necesidad, una aspiración común, pero sobre todo, una alternativa creativa a una situación problemática. Proceso en el cual, la empatía y/o vinculación afectiva ha sido destacada a la hora de facilitar el proceso.

4. Clarificación de los hallazgos. En cuarto lugar, se busca la clarificación de los hallazgos. A lo largo de la experiencia se busca identificar la *prevalencia de una figura* (MR, 2009:70) una potencial propuesta que aparece de forma sistemática a lo largo de todo el proceso. Mediante el pensamiento crítico, la coordinación busca profundizar con las infancias participantes, los hallazgos identificados. Allí, dialogar implica garantizar un lugar en el cual se pongan en juego las interacciones del grupo, las singularidades de cada niña y niño, los cuerpos, las esperas y los silencios, especialmente a partir de sus discursos, en los lenguajes corporales: mediante el dibujo, las palabras o toda forma de expresión artística que haya facilitado una manifestación espontánea.

5. Diseño e internalización. En quinto lugar, se destaca el diseño e internalización de la propuesta. En un proceso iterativo, la coordinación ensaya junto al consejo el cómo abordar el hallazgo identificado. Este puede tomar formato de acción, proyecto o programa según el grado de incidencia que la Dirección y la Comisión otorguen a la propuesta en relación con la alineación de las áreas de gobierno y la interpretación del ejecutivo, así como la proyección de escalabilidad identificada por la coordinación de los consejos. Una vez diseñada la idea, la coordinación del Laboratorio es la encargada de trasladar a la Comisión Intergubernamental, aquello que las infancias han manifestado, lo cual en algunos casos llega con un formato delimitado, especialmente al menos uno por cada período de cada experiencia de participación. A su vez, el resto de las ideas pueden ser incorporadas, tanto como datos, información, análisis y conocimiento, así como acciones, proyectos y programas que se diseñan e implementan desde otras áreas de gobierno a partir de pedidos de la Comisión.

6. Implementación. Finalmente, sucede un momento de implementación de la propuesta diseñada. En conjunto, la Comisión Intergubernamental, la Coordinación de los consejos y las infancias que lo integran, junto a sus familias y actores comunitarios, buscan ejecutar el proyecto, predominando acciones comunicacionales y de coordinación de acciones.

5. Lecciones Aprendidas

La experiencia del programa *La Ciudad de los Niños* ofrece un conjunto de aprendizajes significativos para abordar la reforma del Estado desde una perspectiva situada, relacional y democratizadora. A partir del análisis del caso, se proponen reflexiones para traer al presente contribuciones desde el pasado.

El funcionamiento de la comisión intergubernamental, la institucionalización de consejos y la planificación conjunta con múltiples áreas del gobierno local, evidencian que se logró consolidar una arquitectura de gobernanza con impacto concreto en la cultura política y en las políticas públicas. Una lección que deja el caso radica en el aprendizaje acumulado sobre cómo sostener en el tiempo una organización pública con orientación innovadora. Esto requiere más que momentos fundacionales: demanda una arquitectura institucional capaz de integrar prácticas experimentales con estructuras estables, en un ecosistema relacional donde los vínculos con actores diversos y con la ciudadanía se traduzcan en aprendizaje colectivo.

Sin embargo, la desintegración de la comisión intergubernamental en los años siguientes aparece como un acontecimiento que cristaliza la desestabilización del modelo. Es probable que la ausencia de una figura que lidere el proceso en una coordinación sólida, comenzara a erosionar las bases de su modelo de innovación pública. Esta desconexión entre la experimentación y la institucionalización demostrada en procesos de trabajo inestables, concluyó en el debilitando de uno de los nodos que había caracterizado a la organización en el período anterior: la gestión en red. Su desintegración, redujo la movilización de actores, principalmente aquellos que internalizan la visión de las infancias en áreas de gobierno y promovían impactos diversos.

En ese sentido, una primera reflexión respecto a la continuidad de los procesos de reforma refiere al equilibrio entre los factores de experimentación, institucionalización y movilización (Meijer, 2018). Implementar un Laboratorio de estas características, implica un giro significativo de 180 grados en el modelo de gestión. Este proceso no es lineal, sino que debe ser sostenido e impulsado de manera constante, a fin de resistir las tendencias regresivas del status quo y sus dinámicas, junto a valores públicos sedimentados de otras tradiciones administrativas.

La segunda reflexión deviene de la posibilidad de que las organizaciones públicas actúen con c*apacidades ambidiestras* (Grandinetti y Zurbriggen, 2021) ofreciendo servicios a la ciudadanía mientras hacen frente con creatividad e innovación, en un contexto de crisis

del Estado, de alta volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, a nuevos desafíos que se presentaban de manera exponencial.

El Laboratorio en particular, se presenta en ese sentido como un salto no anticipado: replican un modelo organizacional europeo, pero lo tiñen de rosarinidad, lo impregnan tomando como referencia a una ciudadanía barrial con nombre y apellido. Es una interpretación gubernamental de las aspiraciones sociales, que observa con atención el formato, pero pone en el centro de la escena a la ciudadanía y escenifica para ella sucesos, para que protagonicen en medio de un espacio público cada vez más amplio, más vasto, más abierto, en un profundo sentido en la manera de convivir y de democratizar esa joven democracia. No provee el servicio que se espera de él: no hace políticas públicas para las nuevas ciudadanías, las infancias, sino propone como síntesis un modelo integral de política pública *desde las infancias para todas las ciudadanías.* La morigeración de su visión con resultados focalizados, escalables, graduales y flexibles demuestra el punto.

En tercer lugar, que la reconfiguración del vínculo institucional Estado-sociedad civil, deben añadir valor público y alinearse a los derechos humanos. El caso de estudio demuestra cómo a partir de la participación ciudadana, puede el gobierno interpelar las formas de representatividad, participación, perfil del gobernante, planificación y toma de decisiones. La experiencia ha añadido valor público al incluir a sectores históricamente excluidos y al haber institucionalizado nuevas formas de ciudadanía con incidencia en las cuestiones de gobierno. A la par y de manera dual ampliaba esa condición a las infancias como actor político mediante acciones afirmativas e incorporaba al sujeto ciudadano en su red vincular: desde las infancias hacia sus familias y organizaciones de pertenencia -iglesia, escuela, club- con el gobierno local, para beneficio colectivo.

En cuarto lugar, que las reformas no solo deben basarse en postulados normativos, sino que deben articularse en intrínseca relación con actores, capacidades y procesos de gestión en un contexto situado. En el caso del Laboratorio, las personas coordinadoras de los consejos han dado cuenta de valores democráticos en la gestión de organizaciones públicas, como la apertura y escucha, la autonomía en la planificación diaria alineada a los objetivos de gobierno y la planificación estratégica, la colaboración, la cooperación y la creatividad, en conjugación a una dirección clara en la que compartían valores y adherían en su visión. Esta combinación no solo contribuyó a fortalecer los procesos laborales y profesionales, sino que además otorgó sentido y valor a sus propias vidas. A su vez, la gestión pública logró traspasar una frontera meramente burocrática, al haberse convertido en experiencia.

El conocimiento fue un segundo factor nodal que sostuvo el proceso de innovación, apoyado en la identificación de perfiles multidisciplinares y la revalorización de sus capacidades preexistentes. La capacidad de reflexionar sobre lo sucedido, contribuyó a la creación de sentido colectivo y direccionalidad en la acción pública, otorgando cohesión institucional y fortaleciendo la conducción organizacional. Esto se tradujo en un alto grado de involucramiento personal en las acciones programáticas.

Finalmente, las formas de trabajar de los equipos constituyeron un punto de inflexión para algunos integrantes de la administración pública local que vivenciaron nuevas dinámicas, herramientas y metodologías. La inclusión de la sociedad civil en la planificación conjunta, la planificación estratégica, los diseños matriciales, la comisión intergubernamental como herramienta para transversalizar una gestión de gobierno entera y la creación de redes, fue combinada con la relación vincular y afectiva de las personas. Estas no escinden sus vínculos laborales de las posibilidad de involucrar sus vidas, placer y disfrute. Aún donde han reconocido tensiones y diferencias, aparecen nociones de amor, placer, disfrute y pasión.

Así, el Laboratorio desafía la lógica jerárquica-administrativa clásica y propone un desplazamiento desde un modelo unidireccional de gestión –desde el gobierno hacia sus direcciones, y desde ellas al territorio- hacia un modelo multidireccional, de interrelación con la sociedad civil y la ciudadanía. Mediante el diseño e internalización de herramientas más horizontales e inclusivas, se habilitaron transformaciones sustanciales en el espacio urbano, la cultura política y la gestión pública, favoreciendo la innovación en una dinámica controlada.

6. Reflexiones finales

El programa se constituye como un caso primigenio de innovación pública abierta a nivel local y regional. Estos atisbos pueden ser incorporados en la gestión gubernamental de manera transversal, ofreciéndonos experiencias situadas e implementadas de manera temprana en la década de los 90, que nos permite leer en clave retrospectiva y revalorizar las capacidades de equipos locales, ofreciéndonos metodologías para el abordaje de problemas complejos, específicamente desde la dimensión de la participación ciudadana.

La creación del Laboratorio implicó la generación de nuevas capacidades y competencias públicas para diseñar políticas y servicios que respondieran no ya a inercias burocráticas de tradiciones administrativas, sino a aspiraciones sociales modernas. En la búsqueda de una metodología de participación se construyeron capacidades y competencias que movilizaron el proceso de innovación. Esto, en un proceso tanto al interior de la organización en los perfiles de coordinación de los consejos, como hacia el exterior, en las

dinámicas de trabajo con la gestión de gobierno mediante la comisión intergubernamental, los equipos del Laboratorio, y sus propios equipos al interior de cada secretaría.

En esta búsqueda, la gestión pública permitió equivocarse. Experimentó un abordaje diferente para una serie de problemas complejos y aspiraciones sociales, habilitado por la concertación y la creatividad, para buscar de manera interdisciplinar, intersectorial e intergeneracional, una forma de participación que permitiera incorporar la mirada de infancias como un nuevo sujeto integral de las políticas públicas. Esta experimentación permitió el error en un proceso cuidado, donde primaron los valores de autonomía y confianza, con un énfasis no en el resultado sino en el proceso de cocreación, con centro en las trayectorias de vida de las personas involucradas, las aspiraciones laborales de una nueva generación de gestoras y gestores públicos, y la presencia de un liderazgo consolidado en pleno reconocimiento de la ciudadanía participante. La experimentación promovió la reflexión crítica de las personas involucradas, traspasando las fronteras propias del laboratorio mediante la deliberación y la concertación de ideas, a la par que habilidades como la cooperación eran desarrolladas.

En relación a su metodología de participación, su fundamento es claro: si es el juego el mecanismo mediante el cual las infancias aprehenden el mundo que les rodea, no es posible entonces pensar la participación de infancias en la vida democrática sin juego. Se torna necesario a la luz de la la inclusión de las TICs, la sectorialidad, y la transversalización de poderes, así como en los grandes debates que confluyen en la Agenda 2030, proyectar desde éste, los nuevos desafíos para los cuales el programa presta un servicio público. Las ciudadanías pueden aportar para la construcción de una sociedad más justa y democrática, el método del laboratorio no es exclusivo para infancias, y puede adaptarse a diferentes realidades.

Es cierto que el programa habita una paradoja: las infancias no se preguntarían por la participación ciudadana. Para ellas, el juego como pedagogía del vivir la vida es la máxima expresión de participación en el mundo y en la cultura. Esto implica que en la esencia de su ciudadanía radica el juego mismo. Prohibido jugar, no solo constituye una ilegalidad en tanto impide un derecho constitucional, sino porque suspende su condición de ciudadanía. Un laboratorio que observa mediante el juego como pedagogía, y a partir de él diseña políticas públicas, no solo contribuye a la construcción de ciudadanía al implicar una idea de gobierno abierto, sino que además es más y otra cosa diferente. Al jugar, permite vivenciar ciudadanía, y a su vez, funciona como un faro de su garantía.

La ciudadanía vivencia en los proyectos generados desde el Laboratorio un concepto de libertad ligado a una ética y estética para la transformación social. Desde esta perspectiva, la recuperación del espacio público y el diseño de obras de arquitectura planificada para la participación, ha demostrado ser una pedagogía para llegar mediante la operación del juego, en un espiral continuo a su propio esencia: el vecino, la vecina, aquella unidad política de la ciudadanía escenificada en el espacio ciudadano.

El espacio público y las obras arquitectónicas del Tríptico de la Infancia escenifican aún hoy en día en Rosario conceptos de lo bello y el buen vivir. En su fondo y figura, concepto y forma, significado y ya significante, contribuyen a la generación de ciudades más democráticas e igualitarias. En oposición, los barrios cerrados, la fragmentación y especialización espacial, la segregación, la marginalización y estereotipación edilicia, así como la mercantilización del espacio público, genera procesos de gentrificación, marginalidad, pobreza y exclusión, vulnera el derecho a la autonomía y al juego, y por ende, a la vida democrática de las infancias y a la construcción de ciudadanía negándole la participación.

Enseñar a participar en los asuntos de gobierno y enseñar al gobierno a participar-se, no debería olvidar esta complejidad existencial: que no existe participación ciudadana sin cuerpo, el cual aún en la virtualidad, implica la existencia de un sujeto que en su totalidad holística corporal juega, mediante el involucramiento de imágenes, percepciones, sensaciones, afectos y conceptos.

El dispositivo perse no transforma la ciudad, no impregna las políticas públicas, no genera un proceso de ciudadanización de las infancias, no fomenta el gobierno abierto: son las capacidades de los equipos locales, la decisión política y los recursos estatales, en conjunción a un paradigma de gobernanza que entienda en la innovación un proceso permanente hacia una búsqueda de un gobierno asertivo, que altera la cultura en su totalidad y la cultura política en particular, las que pueden hacer uso del dispositivo y la metodología para construir una utopía de vivir juntos, y vivir bien.

Es cierto que el núcleo de problemas centrales que da nacimiento al Laboratorio no ha desaparecido: la especialización del espacio, la prioridad del valor comercial por sobre la concepción como ámbito de múltiples intercambios, el malestar en la Democracia, y un núcleo de problemas sociales en los alrededores de la ciudad que demandan servicios. En ese centro, la existencia de políticas públicas que aborden aquellas cuestiones sigue siendo vital.

Referencias Bibliográficas

AUDITORÍA CIUDADANA, *Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Rosario,* CABA, 2008

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, Municipalidad de Rosario, 2006.

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

COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL [CI], *La Ciudad de las Niñas y Los Niños* (s/f. ca. 2007) [Informe de Gestión 1996-2007] Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, Documento histórico sin registrar, Fondo Red Latinoamericana La Ciudad de las Niñas y Los Niños - Archivo Ministerio de Cultura del Gobierno de Santa Fe.

CLAD, *Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto,* XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

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

CUENYA Beatriz, *Ciudad y Niñez, la investigación, la planificación y la experiencia de CRosario como ciudad de los niños*, Municipalidad de Rosario y UNICEF, 2002.

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

GONZÁLEZ María de los Ángeles, *Una ciudad con ojos de niño, políticas de infancia. El paisaje de la ciudadanía*, en Políticas de Gobernabilidad Experiencia Rosario, Municipalidad de Rosario, 2006.

GONZÁLEZ María de los Ángeles, (s/f) *Habitar la Infancia,* https://chiquigonzalez.com.ar/project/habitar-la-infancia/.

GONZÁLEZ María de los Ángeles, (s/f) *Muestra Berni para niños, Las infancias que vio Berni, 2003,* https://chiquigonzalez.com.ar/project/habitar-la-infancia/.

GRANDINETTI Rita, *Innovación en la gestión pública, más allá y más acá del gobierno abierto,* Revista Estado Abierto, VOL3 N2, 2018

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.

GUERRERO Omar, *Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin Política?* Revista Venezolana de Gerencia N8, 2003.

MEDELLÍN TORRES, *Inestabilidad, Incertidumbre y Autonomía Restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa*, Revista Reforma y Democracia No. 8, CLAD, Caracas, 1997.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (MR), *Proyecto la Ciudad de las Niñas y los Niños Experiencia Rosario,* 2009.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (MR-PER), Plan Estratégico Rosario 1998 (PER 98), 1998

NOVAGOB, *Innovación Pública Abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración,* Novagob Estudios, 2017.

O`DONNELL, *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales,* En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007.

OCDE, *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto*, 2017.

OCDE, *Scan Los Estudios de Gobierno Abierto: Santa Fe*, 2019.

ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos (*Resolución 217A), *Asamblea General, 1948.*

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

OSZLAK Y O'DONNELL (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina*, CEDES, Buenos Aires, 1989.

PRZEWORSKI ADAM, *Democracia sustentable,* Paidos, 1998.

RAMÍREZ-ALUJAS, *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene,* Revista Enfoques Vol. IX, núm. 15, Universidad Central de Chile Santiago, Chile, 2011

SANCHEZ GONZALEZ José, *Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno*, Revista Chilena de Administración Pública N12, Chile, 2008.

SVAMPA Maristella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo,* Ed. Taurus*,* Buenos Aires, 2005

TAPARELLI Dante, [La Ciudad de Las Niños y Los Niños Rosario] (6/10/2021) *Conversatorio 25 años La Ciudad de las Niñas y los Niños* [Video]. Youtube. https://youtu.be/6MngleILsRM?si=jSL_Y8V8hXcHF13m

TORRADO Susana (1992), *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 2008

TORRE, *El proceso político de las reformas en América Latina, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998*

TONUCCI FRANCESCO, *La Ciudad de los Niños, un nuevo modo de pensar la ciudad* (1997), Losada, Buenos Aires, 2012.

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

UNESCO, *Estatuto del premio UNESCO Alcaldes por la Paz,* (1996) EX/18, PARIS, 27 de agosto de 1997

VIRCHER GARCÍA Mónica, *Evolución y prospectiva de la Administración pública en Hispanoamérica,* Revista Encrucijada N2, UNAM, 2009

VILA**,** *Política y políticas públicas en América Latina*, en Fioramonte C. y Anaya P., (comps.), El Estado y las políticas públicas en América Latina, 2011