



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis

***Gobierno Abierto y dispositivos de participación:
la experiencia de La Mesa Local de Jardines Comunitarios en
Lomas de Zamora***

Autora: Daniela Vilar

DNI: 30667121

Directora de Tesis: Rocío Annunziata

Buenos Aires, 31 de diciembre de 2020

ÍNDICE

1. Introducción	p. 1
1.1 El objeto de esta tesis	p. 1
1.2. Metodología	p. 3
2. Pregunta y problema	p. 7
3. Estado del arte: Gobierno Abierto y Democracia Participativa	p. 9
3.1 El paradigma de Gobierno Abierto	p. 9
3.2 La participación en la teoría de la democracia	p. 14
4. Marco teórico: Los dispositivos participativos	p. 18
5. La experiencia de la Mesa Local de Jardines Comunitarios	p. 21
5.1 Gobierno Abierto y participación en Argentina	p. 21
5.2. La Mesa Local de Jardines Comunitarios	p. 24
5.2.1 El origen de las Mesas de Participación Ciudadana en Lomas de Zamora	p. 24
5.2.2 Las mesas de participación ciudadana para grupos específicos	p. 28
5.2.3. El Contexto de los Jardines Comunitarios en Lomas de Zamora	p. 30
5.2.4 Articulación entre la sociedad civil y el Estado	p. 34
5.2.5 Metodología de trabajo en la Mesa Local de Jardines Comunitarios	p. 38
5.2.6 Acciones de la MLJC y de la Dirección Municipal de Jardines	p. 41
6. Conclusiones: Profundizando el paradigma de Gobierno Abierto	p. 45
7. Bibliografía	p. 52

1. Introducción

1.1 El objeto de esta tesis

El ámbito local ha sido durante los últimos años un espacio de experimentación e innovación en cuanto a las formas de vínculo entre el Estado y la sociedad. Por un lado, los gobiernos locales han adquirido desde los procesos de descentralización de los años noventa nuevas funciones y responsabilidades en la garantía de derechos ciudadanos (Altschuler; 2006; Pirez, 2002); por otro lado, el paradigma del Gobierno Abierto y su renovación del lenguaje y de las prácticas de la administración pública han fomentado el surgimiento de políticas de transparencia, apertura y colaboración con la ciudadanía. Finalmente, los gobiernos locales han respondido a la “crisis de representación” creando instancias de participación ciudadana dependientes de los poderes ejecutivos y en menor medida de los concejos deliberantes, abonando la relación que tradicionalmente mantuvo la teoría política entre la menor escala y la mayor participación (Pagani, 2012). Tal como afirman los planteos de Montoya y Xhardez (2016), los nuevos roles de los municipios han potenciado entonces la implementación de políticas públicas innovadoras, dando cuenta de las necesidades de los ciudadanxs y de los espacios geográficos, revalorizando así los territorios. Como lo señala Madoery: “lo local es el punto de encuentro de esa fuerte y particular relación entre Territorio y Desarrollo: el ámbito donde los actores dejan de ser espectadores y pasan a ser protagonistas de su destino común, si cuentan con proyectos políticos aglutinadores” (2001: 2).

Justamente en el ámbito local, y en el contexto de una profunda crisis política y económica que atravesaba la Argentina¹ - la cual se evidenciaba de la manera más cruda

¹ El Documento de Trabajo “Pobreza Multidimensional fundada en derechos económicos y sociales, Argentina Urbana” del Observatorio de la Deuda Social Argentina – Universidad Católica Argentina,

en el nivel local/municipal y ante las demandas por espacios de participación- surgieron en Lomas de Zamora en 2016 las Mesas de Participación Ciudadana, como un proyecto de gestión de la Municipalidad de Lomas de Zamora.

Lomas de Zamora es un municipio de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina, que se caracteriza por una alta densidad poblacional (de acuerdo con el último censo del año 2010, contaba con 616.279 habitantes en sus 89 km²) y altas tasas de vulnerabilidad en sus indicadores socioeconómicos. Estas características han impregnado los vínculos entre el Estado y la sociedad en este territorio, dando como resultado la creciente pérdida de legitimidad del poder estatal que se articula con una desafección política, manifestada no sólo en la desconfianza creciente en los sistemas políticos y en sus integrantes, sino también en las respuestas que las administraciones pueden dar a las necesidades sociales. Es decir, una desconfianza hacia las políticas públicas generadas por y desde los propios ámbitos gubernamentales (Latinobarómetro, 2018).

En este contexto, entre 2016 y 2019 se desarrollaron y consolidaron de este modo las Mesas de Participación Ciudadana en Lomas de Zamora, como respuesta de la gestión local a las demandas ciudadanas por mayores derechos sociales. Las mesas surgieron como una iniciativa del gobierno municipal para abordar los déficits de sus políticas públicas, promoviendo el involucramiento y la participación de lxs ciudadanxs. Entre las diferentes mesas de participación, encontramos a la Mesa Local de Jardines Comunitarios (MLJC en adelante), objeto de análisis de la presente tesis.

La MLJC es un espacio de participación y de trabajo colaborativo, que surge por la organización de educadoras de 57 jardines comunitarios a los que asisten más de 7400 infantes menores de 5 años. Ante la imposibilidad de obtener fondos provinciales

presenta datos estadísticos sobre los índices de pobreza alcanzando a diciembre de 2019 el 40,8 % de la población, lo que representa a 16 millones de personas, de las cuales el 51,7% son menores de 17 años. Ver: Bonfiglio, 2018.

para honorarios de lxs docentes y auxiliares, y para brindar las condiciones necesarias para la contención de lxs niñxs, las educadoras y coordinadoras, junto con el gobierno municipal, conformaron la MLJC, como un espacio participativo para diseñar proyectos y co-crear políticas que respondiesen a las problemáticas de los jardines comunitarios. La experiencia de la MLJC constituye un espacio de participación ciudadana donde se configuran nuevos actores políticos, y que puede inscribirse en el paradigma de Gobierno Abierto pero también profundizando su aplicación, en la medida en que es resultado de un Estado que no se abre unilateralmente “de arriba hacia abajo”, sino que propone espacios participativos a partir de las demandas y de la autoorganización de la sociedad civil. La MLJC se presenta asimismo como un dispositivo participativo poco frecuente, ya que se orienta a un público específico (la comunidad educativa vinculada a la primera infancia) y se desarrolla en el ámbito del Concejo Deliberante -mientras que la mayoría de los dispositivos participativos se destinan al público en general y dependen de los poderes ejecutivos locales-. Es por estas razones que creemos que el análisis de la experiencia de la MLJC puede contribuir a los estudios sobre participación ciudadana y sobre Gobierno Abierto.

1.2. Metodología

La investigación que sustenta esta tesis se ha concebido como descriptiva y exploratoria y he optado por una metodología cualitativa para el abordaje de un único caso. En efecto, considero que esta investigación constituye un estudio de caso para el testeado de teorías (Gerring, 2007; George y Bennett, 2005), en la medida en que se busca evaluar cómo la experiencia de la MLJC se ajusta al paradigma del Gobierno Abierto. El recorte temporal que corresponde a la investigación estuvo comprendido entre octubre de 2016, fecha de inicio de la experiencia, y diciembre de 2019, al comienzo de

la elaboración de esta tesis. Cabe destacar que la MLJC continúa funcionando en la actualidad.

Las técnicas utilizadas han sido cualitativas; se recurrió especialmente al análisis documental, la observación participante y las entrevistas en profundidad (Vasilachis de Gialdino, 2006).

Cabe mencionar que al inicio del período que abarca esta tesis (diciembre de 2015), asumí como concejala del Frente de Todos en el Honorable Concejo Deliberante (HCD) de Lomas de Zamora, bajo la gestión municipal de Martín Insaurralde (Frente de Todos). Previamente, había sido responsable distrital de La Cámpora, organización que contaba en ese entonces con una importante presencia en Lomas de Zamora. Gracias al trabajo territorial realizado en esos años, y también gracias a la experiencia de la campaña electoral de 2015, las problemáticas relevadas nos señalaban la necesidad de vincular y acercar a la ciudadanía a los espacios de definición política del gobierno local. Desde mi cargo electivo, y con el apoyo de mi espacio político, decidimos y planificamos la estrategia de implementación de mesas de participación ciudadana basada en el enfoque teórico de dispositivos participativos como políticas públicas de proximidad (Annunziata, 2013a).

Desde el inicio del proceso de las MLJC realicé observación participante de las reuniones. Estuve en la reunión del día 2 de noviembre de 2016, previa a la sanción de la ordenanza de creación de la MLJC, así como el día 9 de noviembre del mismo año, en la sesión ordinaria del HCD que creó la MLJC. Del mismo modo, realicé tareas de observación el día miércoles 11 de noviembre de 2016, en lo que fue la primera reunión oficial del dispositivo participativo. Desde ese momento, participé de las reuniones mensuales de la MLJC, desde su creación en noviembre de 2016 hasta diciembre de 2019, salvo casos excepcionales. En total, he realizado observación participante en 29

reuniones. También participé, en virtud de mi rol de concejala de todas las sesiones ordinarias en las que se trataron proyectos relacionados con los Jardines Comunitarios, presentados tanto por el oficialismo como por la oposición.

Por otra parte, recorrí diecisiete de los jardines de la MLJC y participé de cuatro actos de los jardines con el Intendente, como así también de las capacitaciones que se hicieron a partir de un convenio con la Facultad de Psicopedagogía de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, que otorgaba certificados a las educadoras que concluyeran (lo hicieron 430 mujeres). Observé también los operativos de atención primaria de la salud que se realizaron en los 57 jardines comunitarios de Lomas de Zamora.

En mayo de 2018 participé de la Cumbre Internacional de Open Government Partnership (OGP) en Ottawa, Canadá, y expuse sobre el proceso de la MLJC y el rol de las mujeres que la impulsaban. En vistas a este evento, realicé tres entrevistas en abril de 2018: a Elsa Bustos del jardín Tiempo de Crecer; a Patricia Sosa del jardín Ciempiés; a Sebastián Cuccia del jardín Micaela Bastidas. Luego, durante 2020 y con el objetivo de comprender la significación que tiene la MLJC entre lxs representantes y funcionarixs, se realizaron entrevistas a miembros del equipo municipal tanto del área de Educación como de Desarrollo Social y Salud; a cinco coordinadorxs de los jardines y a la presidenta del bloque opositor (Cambiemos) del HCD de Lomas de Zamora. Desde el inicio de la investigación pude reunirme 2 veces con el intendente municipal para conversar sobre esta política pública.

Recapitulando, en cuanto a las entrevistas en profundidad, llevé a cabo un total de 24, distribuidas de la siguiente forma: 10 entrevistas a coordinadorxs de jardines; 1 entrevista a concejalxs de la oposición; 3 entrevistas a concejalxs del oficialismo; 2

entrevistas a diputadxs provinciales; 6 entrevistas a funcionarixs del ejecutivo y 2 reuniones con el intendente.

Finalmente, con respecto al análisis documental, la principal actividad fue la revisión de los Libros de Actas que acreditan las reuniones realizadas desde el inicio de la MLJC hasta la actualidad, así como de las planillas de información y datos de la Dirección Municipal de Jardines Comunitarios de Lomas de Zamora.

Mi rol de concejala me permitió acceder fácilmente a lxs entrevistadxs y a los libros de Actas, pero sobre todo colaboró para las tareas de observación participante. La ventaja de esta herramienta es que permite dar un mayor contexto de sentido a la información recogida por medio de otras fuentes -como documentos o entrevistas-, ya que va de la mano con prácticas y charlas cotidianas, informales y espontáneas (Crego, 2014). Así, esta tesis se nutre también de las conversaciones informales con concejalxs del oficialismo y la oposición, con dirigentes de organizaciones sociales y partidarias y con funcionarixs de distintas áreas de la gestión municipal, tanto antes y después de las sesiones ordinarias, como en las pausas de las mismas, y en los períodos que separaban una reunión de la MLJC de la siguiente. En esta investigación me propuse describir la experiencia de la MLJC con la mayor objetividad posible, por eso creo conveniente explicitar de antemano mi rol activo en el proceso de implementación, sabiendo que mi papel como investigadora se encontró siempre en la búsqueda de equilibrio entre el mantenimiento de la distancia y el involucramiento al mismo tiempo (Crego, 2014).

2. Pregunta y problema

La principal pregunta que se propone responder esta tesis es: ¿en qué medida la Mesa Local de Jardines Comunitarios responde al paradigma teórico del Gobierno Abierto o puede ser un caso de aplicación del mismo? La respuesta tentativa que ofrecemos en esta tesis sostiene que la experiencia de la MLJC es un dispositivo que puede enmarcarse en el paradigma del Gobierno Abierto, pero que también lo profundiza. Mientras que en el paradigma de Gobierno Abierto es el Estado el que decide abrirse a la sociedad con una dinámica “de arriba hacia abajo”, la experiencia de la MLJC refleja un Estado local que escucha las demandas provenientes de la sociedad para luego crear un ámbito de participación. En efecto, la MLJC surgió como un proyecto diseñado y co-creado desde la organización ciudadana, generando un círculo virtuoso de la participación, iniciado en el territorio y apropiado y potenciado desde un espacio político representativo. Esto nos lleva a concebir a la MLJC como un dispositivo participativo inspirado en las teorías de la democracia participativa, en las que el rol activo de la ciudadanía en la toma de decisiones es pensado como primordial frente a otros aspectos más tecnocráticos como la apertura de datos y la transparencia. En segundo lugar, habiendo conceptualizado la MLJC como un dispositivo participativo, entendemos que se trata de un dispositivo de “participación-reconocimiento”, porque se orienta a un público/tema específico (Annunziata, 2013a), la comunidad educativa encargada de la primera infancia, y aspira a reconocer sus demandas y necesidades particulares mediante la invitación a su participación en las decisiones de políticas públicas que la afectan.

En un sentido amplio, la MLJC es un espacio horizontal de trabajo colaborativo, que busca generar una articulación y una co-gestión entre el gobierno municipal y las educadoras y docentes organizadas de los jardines comunitarios, a la vez que busca

ampliar los espacios de intervención ciudadana en la definición de los asuntos públicos. Se presenta como un espacio de debate y co-construcción participativa de políticas públicas sociales que tiene entre sus objetivos generar acciones respecto a las necesidades específicas de los espacios comunitarios de aprendizaje y cuidado de la primera infancia, desde la perspectiva de sus responsables y las instituciones.

El paradigma del Gobierno Abierto ha tenido mucha influencia en la administración pública durante los últimos años, pero se ha consolidado como un discurso y un lenguaje más bien cerrado y exclusivo de los especialistas, centrado más en la innovación y en la transparencia que en la participación. Creemos que para pensar las experiencias participativas a nivel local vale la pena cruzar los avances de este paradigma con la teoría democrática y las investigaciones sobre participación ciudadana. De este modo, la tesis aspira a hacer una contribución a dos campos de estudio: el de la administración pública, al contrastar una experiencia concreta con el paradigma de Gobierno Abierto; y el de la teoría de la democracia, al analizar un dispositivo que por sus rasgos ha sido poco abordado por la literatura, ya que es orientado a un público específico y dependiente del Concejo Deliberante. Por último, cabe mencionar que esta tesis aspira a contribuir también a las prácticas políticas participativas, aportando elementos tanto para la sociedad civil como para los tomadores de decisiones.

3. Estado del arte: Gobierno Abierto y Democracia Participativa

3.1 El paradigma del Gobierno Abierto

Los Estados latinoamericanos han logrado extender y garantizar imperfectamente los derechos civiles en sus territorios y se han desarrollado con lo que O'Donnell denominó “ciudadanía de baja intensidad” (O'Donnell, 1993, 2001). En este contexto, los autores latinoamericanos han subrayado la importancia de la creación de instancias de participación ciudadana en vistas al fortalecimiento del Estado de Derecho (Barbosa, 2017, 2018; O'Donnell, 1978, 1993, 2001; Dussel, 2007, 2012). En definitiva, los autores han coincidido en que no puede haber una sociedad democrática sin un Estado democrático. De este modo, ya desde la década de los noventa, se convocaba a reformar el Estado en este sentido (Cunill, 1995), poniendo el acento en la responsabilidad ciudadana sin diluir el de la responsabilidad estatal. Para ello, se sostenía la necesidad de una reforma de la administración del Estado y de sus burocracias: “en este sentido, es preciso reconocer que según cuál sea la configuración que adopte el aparato administrativo son diferentes las relaciones de poder entre éste, los representantes electos y los ciudadanos” (Cunill, 1995:35).

Las teorías sobre el Estado y la administración pública vienen desde hace tiempo buscando las vías posibles de esta democratización. Uno de los paradigmas más recientes que ha surgido con este objetivo es el paradigma del Gobierno Abierto.

A pesar de la consolidación del paradigma de Gobierno Abierto / Estado Abierto a nivel mundial y específicamente a nivel latinoamericano, abordar los debates sobre su polisemia y variación conceptual sigue siendo necesario, puesto que las definiciones que retome un país, una provincia/departamento o un gobierno local delimitarán, de

cierta manera, el diseño e implementación de políticas de Gobierno Abierto en cada territorio.

Retomando las definiciones de Montoya (2017), desde una perspectiva amplia se puede plantear que el Paradigma de Gobierno Abierto (GA) / Estado Abierto (EA) se presenta como una posible “respuesta” a los desafíos de los Estados nación y las administraciones públicas frente a las diversas crisis económicas, políticas y gubernamentales sucedidas en los últimos cuarenta años (Ramírez Alujas, 2012). El paradigma del GA también se puede interpretar de manera general como una propuesta de reconfiguración en los órdenes de la distribución del poder en el ámbito de la gestión gubernamental, la cual propone transformaciones no sólo en las capacidades y recursos estatales, sino que resignifica el rol de la ciudadanía buscando “responder” a las crisis de representación y legitimidad de los Estados nación. En ambos contextos nos referimos a una perspectiva que aborda un cambio en la percepción y estructuración de las formas de gobierno de los Estados. Estamos pues, ante una reconfiguración de lo político, de las formas de elaboración de las políticas y de la forma de pensar y gestionar en el Estado (Vilar, 2010; 2018).

Abordar el Gobierno Abierto como un nuevo paradigma de gobernabilidad, o como lo plantea Ramírez-Alujas: “una especie de filosofía sobre cómo gobernar (en las sociedades democráticas) en el siglo XXI” (2010: 18) nos brinda un marco amplio que nos posibilita iniciar múltiples caminos para implementar un cambio cultural en la gestión de lo público; pero este marco debe pensarse y adaptarse a las realidades socioculturales, políticas, económicas y territoriales de cada administración pública.

En esta misma línea si abordamos el GA como un paradigma de gobernabilidad podemos acercarnos al mismo como una articulación de procesos, acciones y prácticas políticas; y a la vez como una herramienta de y para la gestión pública que se orienta al

fortalecimiento democrático. Siguiendo el trabajo del Montoya (2017) el GA tiene múltiples interpretaciones y los desafíos de generar una conceptualización sobre el mismo han sido abordados desde diferentes perspectivas e intereses, en esta instancia y teniendo en cuenta que es la que retomó Argentina en los últimos años vale la pena y vale la pena resaltar el abordaje presentado por la *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); no sólo porque es la línea conceptual que retoma Argentina para su actual política de Gobierno Abierto, sino porque la AGA nuclea a más de 70 países que están tomando la filosofía del GA como una herramienta para la gobernanza. Según la Alianza para el Gobierno Abierto, los principios fundamentales son:

- **Transparencia:** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formatos brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.
- **Rendición de cuentas:** Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
- **Innovación y Tecnología:** La idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la

innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de lxs ciudadanxs en el uso que de ellas hacen.

- **Participación Ciudadana:** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

Teniendo en cuenta el contexto iberoamericano, y la consolidación teórica y empírica que se ha configurado en los últimos años en la región, resulta imprescindible el abordaje del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que fue presentado en el año 2016 mediante la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, la cual define el paradigma del GA como: “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” (García Reátegui, 2016).

Como vemos, dentro del paradigma de Gobierno Abierto, uno de los ejes centrales es el de Participación Ciudadana, con frecuencia concebida en términos de “co-creación” de políticas públicas (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014). Desde una perspectiva centrada en el paradigma de Gobierno Abierto existen diferentes ópticas de entender la participación ciudadana, entre las cuales, y retomando la profunda sistematización planteada por Gómez (2015), citada por Montoya (2017) retomamos: “la participación ciudadana, entendida como toda forma de acción colectiva que tiene

por interlocutor a los Estados y que intenta con éxito o no influir sobre las decisiones de la agenda pública, tiene un papel fundamental para el establecimiento de una auténtica democracia donde los ciudadanos toman parte en las decisiones que afectan a su cotidianidad” (Ford, 2012: 443). “La participación establece la directriz de consultar a las personas sobre los asuntos públicos, recurrir a la inteligencia colectiva dispersa en la sociedad, y los beneficios para los funcionarios públicos que accedan al conocimiento masivo” (Bojórquez Pereznieto, 2012: 179).

Por su parte, Oszlak hace énfasis en que los procesos de participación “no se producen sólo porque la población sea invitada por un gobierno a hacerlo” (2013: 19), es decir, que el espacio puede estar propiciado por el Estado, pero para que se genere una continuidad y una participación ciudadana es necesario que las temáticas a debatir den cuenta ya sea de una necesidad o de un tema que tenga relevancia para un grupo social determinado. En este ámbito se propone entonces otra perspectiva de la participación ciudadana que surja desde el territorio y desde la ciudadanía, es decir, “desde abajo”. Ahora bien, en este contexto también nos enfrentamos al desafío de la necesidad de institucionalización de este tipo de acciones de participación, pues sin respuesta de las administraciones públicas, los resultados que se generen de los procesos de participación no son legitimados ni se enmarcan en políticas públicas.

Ante la diversidad de abordajes conceptuales referidos a la participación presentadas en el marco del Paradigma de Gobierno Abierto (Gómez, 2015; Ford y Carné, 2008; Bojórquez Pereznieto, 2012; Arnstein, 1969; Welp, 2016; Kaufman, 2013) y teniendo en cuenta la especificidad de la Mesa Local de Jardines Comunitarios, decidimos tomar la perspectiva que presenta Rocío Annunziata (2009), que aborda el accionar de la participación ciudadana en el marco de “dispositivos participativos”, los cuales son definidos por la autora como “espacios abiertos y regulados por el poder

político y sus participantes”. Con mayor frecuencia, se trata de espacios puestos en marcha por las municipalidades, lo que permite que mediante la apertura de estas instancias el Estado se expanda. Los dispositivos participativos son considerados escenarios de observación privilegiados de las transformaciones más recientes en el vínculo político (Annunziata, 2009). En efecto, dichos dispositivos se muestran como la incipiente institucionalización de la proximidad, en tanto nueva figura de la legitimidad política. En esta misma línea retomamos el concepto de proximidad el cual es entendido como “nueva figura de la legitimidad democrática, un lazo que se caracteriza por la denuncia del poder, por la política de la presencia, por la preocupación, por la resolución inmediata de problemas (inmediatez y eficientismo)” (Annunziata, 2009). Desde esta perspectiva, se retoman las demandas ciudadanas y se les da un marco institucional en donde se genera un accionar conjunto, tanto desde las administraciones públicas locales como desde el territorio.

3.2 La participación en la teoría de la democracia

Hemos visto que el paradigma de Gobierno Abierto le otorga un lugar a la participación de la ciudadanía, nombrándola a veces como “colaboración” o “co-creación de políticas”. Este paradigma piensa la participación desde el Estado, como una de las formas de modernización en la administración pública y de innovación.

Pero la teoría democrática ha pensado también la participación ciudadana, en particular las llamadas “teorías de la democracia participativa” (Annunziata, 2015b). Las mismas fueron críticas de la concepción de la democracia predominante: elitista y centrada en los representantes. Aunque admitían que lxs ciudadanxs no pueden decidir sobre todos los temas en el plano nacional en las sociedades modernas de gran escala y

población, sostuvieron que sí podían participar en las decisiones que lxs afectasen directamente en el día a día, como las de su barrio o territorio.

Dentro de esta corriente, por ejemplo, Peter Bachrach (1973) criticó al “elitismo democrático”, que consideraba a las masas como incompetentes, ingobernables y manipulables. Para él, las teorías elitistas de la democracia justificaban la división del trabajo político entre el gobierno y las masas. En contraposición a la forma elitista de pensar la democracia, Bachrach llamó a entender el interés ciudadano en la política de una forma bidimensional (por los resultados, pero también por los procesos de toma de decisiones); llamó a pensar lo político más allá del ámbito restringido de lo gubernamental, y sostuvo que la participación ciudadana en el lugar de trabajo o en el barrio era fundamental para una teoría democrática que tuviera en cuenta la dignidad humana.

Carole Pateman (2015) también criticó a las teorías de la democracia que veían un peligro en la amplia participación popular. Para la autora había que ir hacia una “Sociedad Participativa” en la que la participación ciudadana tendría una función educativa, de entrenamiento democrático: aprendemos a participar participando. Lxs ciudadanxs tenían que poder participar de la toma de decisiones en su lugar de trabajo y en el ámbito local. Pateman distinguía también entre distintos niveles de participación: una pseudo participación cuando se crea la imagen de una escucha, pero ya la decisión ha sido tomada anteriormente; una participación parcial cuando todos pueden influir en la decisión, pero no pesan realmente lo mismo en la toma de decisiones; y una participación total o plena cuando todos los miembros de un colectivo tienen igualdad de poder en la toma de decisiones.

Otro autor de esta corriente fue Barber (1984), quien apelaba a una “Democracia Fuerte”, cuestionando la separación que se asumía en la visión predominante de la

democracia entre las elites y las masas. Barber afirmaba que la política tenía que ser una actividad de *amateurs*, no de especialistas, y que el ámbito privilegiado para la participación ciudadana era el espacio local, con un rol central de las asambleas de barrio o de vecinos.

Más recientemente hay otros autores que piensan la participación ciudadana desde la teoría de la democracia. Uno de ellos es Blondiaux (2014). El autor propone entender a la democracia participativa como la manifestación de un “nuevo espíritu” de la democracia. Lxs ciudadanxs de las democracias contemporáneas no aceptan ya permanecer pasivxs entre elección y elección, y lxs gobernantes entienden cada vez más que la escucha y la consulta se vuelven figuras obligadas de toda acción política y de todo gobierno. El nuevo espíritu de las democracias es la emergencia de un “imperativo participativo”². Blondiaux distingue tres modelos participativos. El más difundido en América Latina es el modelo del Presupuesto Participativo, en el que los gobiernos locales buscan asociar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan al territorio, y discuten proyectos en instancias mayormente consultivas pero algunas veces vinculantes. Algunas de las experiencias de este primer modelo tienen ambiciones igualitarias y objetivos de justicia social y conciben al dispositivo participativo como una herramienta de los sectores más vulnerables. El segundo modelo se llama Modelo del Debate Público y busca consultar a la ciudadanía sobre un proceso decisonal controvertido, pero de manera puntual y focalizada, sólo sobre un proyecto. Se apunta a una mejor justificación pública de las decisiones. Finalmente, el Modelo del Jurado de Ciudadanos apunta a que un grupo de ciudadanxs comunes, sin conocimientos expertos, produzcan una opinión luego de informarse, intercambiar y deliberar. Mientras que el primer modelo enfatiza el compromiso activo

² Ver también Blondiaux y Sintomer (2004).

de la ciudadanía, los otros dos se preocupan más por producir mejores decisiones, más racionales y consensuadas.

Entre otras corrientes teóricas que se destacan por considerar un rol ciudadano que supere el meramente electoral, podemos mencionar a las teorías de la democracia deliberativa, que inspiran bastante a las experiencias de los dos últimos modelos conceptualizados por Blondiaux (2014). Estas teorías, de las que autores como Habermas (1998), Cohen y Melero (2007), Fishkin (1997) o Elster (2001) son exponentes, también apelaron a pensar la democracia más allá de su dimensión puramente electoral y consideraron que la deliberación y la argumentación podían producir decisiones más racionales y sustentadas en consensos, siempre que se preocupasen por la inclusión de todos en los debates (Young, 2002).

Otros enfoques han subrayado la importancia de la participación para las democracias a partir de los conceptos de “capital social” (Putnam, 2001), “gobernanza” (Bresser Pereira, 2006), o empoderamiento (“*empowerment*”) (Bacqué y Biewener, 2016).

Autores contemporáneos como Rosanvallon (2007) han considerado las múltiples formas en que se produce actualmente la actividad ciudadana, advirtiendo que la idea de la pasividad o apatía ciudadana es un mito, y proponiendo incluir en la definición de la democracia las diversas experiencias de expresión de la soberanía del pueblo -electorales y no electorales- con el horizonte de construir una “democracia de interacción”.

Para todas estas teorías es el rol de los ciudadanos en la democracia lo que vuelve imperativa la participación y no tanto la innovación de la administración pública o la modernización del Estado. Por otra parte, estas teorías suelen darle mucha importancia a la autonomía de la sociedad civil en los procesos participativos y

consideran que la participación más fuerte se da cuando las dinámicas son al mismo tiempo “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba” (Avritzer, 2014).



Universidad de
San Andrés

4. Marco teórico: Los dispositivos participativos

Dentro del abanico de formas de participación ciudadana contemporánea, definimos los “dispositivos participativos” como aquellas en que el Estado, especialmente a nivel local, convoca a la ciudadanía a discutir y decidir en conjunto sobre los proyectos que conciernen al territorio (Annunziata, 2013a). El concepto de “dispositivos participativos” remite a formas de participación institucionalizadas y se puede asimilar al concepto de “instituciones participativas” propuesta por Avritzer: “Entendemos por instituciones participativas formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas” (Avritzer, 2014: 51).

Existen distintos tipos de dispositivos participativos. El más emblemático y conocido es el Presupuesto Participativo, pero también hay que mencionar a los consejos de barrio, los cabildos abiertos, los foros de seguridad, los consejos consultivos temáticos, la planificación estratégica participativa, y algunos otros que se han vuelto muy característicos en la región: los concejos comunales de Venezuela, la silla vacía de Ecuador, las Conferencias de Políticas Públicas de Brasil (Annunziata, 2016). Los dispositivos participativos suelen ser ámbitos consultivos, en los que lxs gobernantes proponen escuchar y considerar las preocupaciones, problemas y anhelos de la ciudadanía, poniendo también en valor su “saber de la experiencia”, es decir, el conocimiento derivado de habitar cotidianamente el territorio (Annunziata, 2013a, 2016).

Hay dispositivos participativos que convocan a ciudadanxs individuales sin pertenencias asociativas, mientras que otros convocan solamente a organizaciones de la sociedad civil. Algunos tratan en general los problemas del territorio y otros se orientan

a temas o públicos específicos (como la seguridad, las juventudes, o lxs adultxs mayores, por ejemplo). Hay también dispositivos participativos vinculantes y consultivos: en los primeros la decisión ciudadana es obligatoria para las autoridades y en los segundos no lo es (aunque el grado de influencia puede ser alto de todos modos). Algunas prácticas prefieren la toma de decisiones por votaciones abiertas, mientras que en otros casos se decide por consenso. Mientras que la mayoría de los dispositivos participativos se desarrollan en el ámbito de los poderes ejecutivos locales, existen algunas pocas experiencias que se implementan desde los poderes legislativos.

Entendemos que la Mesa Local de Jardines Comunitarios que analizamos en esta tesis constituye un dispositivo participativo. Se trata de un dispositivo orientado a un tema y público específico: la comunidad de educadorxs y familias de los jardines comunitarios del territorio de Lomas de Zamora. En este sentido, como otros dispositivos participativos que se dirigen a grupos específicos de la población, tiene una lógica de “participación-reconocimiento” (Annunziata, 2016): la invitación a participar vehiculiza un reconocimiento de las necesidades y vivencias específicas de ese grupo particular. Por otra parte, la Mesa Local de Jardines Comunitarios habilita la participación de organizaciones y no de personas a título individual, porque, como veremos más adelante, se buscó evitar una lógica de reclamos particulares y se priorizó la construcción de problemas colectivos. Un aspecto que sobresale en el caso de la MLJC es que se desarrolló en el ámbito del Concejo Deliberante, es decir, del poder legislativo local, lo que la transforma en un caso especialmente interesante porque en Argentina es más bien excepcional, ya que la mayoría de los dispositivos participativos han sido implementados por las gestiones de los intendentes.

Esta tesis sostiene una hipótesis que opera en dos niveles: en primer lugar, entendemos a la experiencia de la MLJC como un dispositivo que puede enmarcarse en

el paradigma del Gobierno Abierto, pero que al mismo tiempo lo profundiza. Al abordar activamente las temáticas vinculadas a ciertas necesidades, genera un capital político que "replantea" los órdenes de la representación y se generan y fortalecen nuevos actores políticos ampliando los espacios de intervención y participación de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos. La experiencia de la MLJC revela un mayor énfasis en la participación que en los otros ejes del paradigma de GA y también una forma de participación que no surge unilateralmente desde arriba. Es decir, trasciende el paradigma del GA porque profundiza en su dimensión participativa y porque articula demandas originadas en la sociedad civil, resultando una dinámica *bottom-up* más que *top-down*.

En segundo lugar, sostenemos que la MLJC puede conceptualizarse como un dispositivo participativo orientado a públicos/temas específicos (Annunziata, 2013a), en este caso, vinculados a las demandas, necesidades y condiciones de la comunidad educativa encargada de la primera infancia, y que por ello funciona como un “dispositivo de participación-reconocimiento”.

Universidad de
San Andrés

5. La experiencia de la Mesa Local de Jardines Comunitarios

5.1 Gobierno Abierto y participación en Argentina.

Retomando el abordaje de Montoya (2017) sobre el Gobierno Abierto en Argentina vemos como políticas públicas vinculadas a la temática se consolidaron en Argentina a partir de la presentación en el año 2013 del Primer Plan de Acción ante la *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto. En este contexto la conceptualización del Gobierno Abierto ha estado vinculada a las definiciones y actualizaciones presentadas desde la OGP, y por ende ha tenido variaciones a través de los diferentes Planes de Acción.

Para el diseño del Primer Plan de Acción se consideró al Gobierno Abierto como “aquel que está centrado en las necesidades de la ciudadanía e impulsa interacciones con y entre ciudadanos, agentes públicos, políticos, organismos públicos de los distintos poderes y niveles de gobierno, asociaciones de la sociedad civil, grupos de interés, entre otros. Estas interacciones y servicios deben estar enmarcadas en políticas y acciones de fortalecimiento ciudadano e institucional, con la intención de facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia y la rendición de cuentas, proveer servicios de excelencia, generar espacios de colaboración, propugnar el pluralismo, la expresión de opiniones y la participación ciudadana en los ciclos de gestión de las políticas” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2013).

Resulta importante resaltar la importancia asignada a la participación que se dio en este primer Plan de Acción el cual se centró en la configuración de una política pública de apertura diseñada por actores multisectoriales en el marco de la Agenda Digital Argentina, centrando los ejes de la apertura en el diseño e implementación de

políticas públicas para el desarrollo de la sociedad de la información, participación ciudadana, acceso a la información pública, gobierno electrónico y servicios públicos.

En este primer momento de planificación institucional para la implementación del paradigma del GA, las políticas sobre Gobierno Abierto se basaron en la concientización sobre la temática y centraron su accionar en el ámbito nacional.

En el marco del II Plan de Acción para el periodo 2015-2017 tuvo como característica específica el diseño de los compromisos en dos instancias diferentes debido al cambio de gestión a nivel nacional que se dio a finales del año 2015.

En este marco, y para el inicio de la nueva política estatal de Gobierno Abierto, el paradigma fue conceptualizado como “un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, que permite transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado tras el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión pública. Propone trabajar colaborativamente sobre las debilidades y fortalezas del Estado para que tanto las administraciones públicas como los ciudadanos aporten soluciones a demandas concretas y se involucren en la tarea de gobernar” (Ministerio de Modernización, 2016).

En esta misma línea, se definió la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto y, en ese marco, las acciones que se llevan a cabo transversalmente en el Poder Ejecutivo Nacional, en las provincias y en los municipios. El objetivo era fomentar líneas de trabajo que entendiesen al Gobierno Abierto como un proceso de transformación del Estado, que promueve la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración como principios de diseño para una gestión pública innovadora.

En el III Plan de Acción de Gobierno Abierto (2017- 2019), se proponen 44 compromisos, entre los cuales 11 son compromisos vinculados con el nivel subnacional.

En este ámbito, es importante resaltar que es la primera vez que se presentan compromisos específicamente vinculados a los gobiernos locales donde el eje central es la capacitación. Este III Plan de Acción define al Gobierno Abierto como: “Una forma innovadora de vincular las administraciones públicas con la ciudadanía. Es necesario contar con una sociedad cada vez más informada e involucrada en el quehacer político y en la institucionalización de un Estado transparente para poder romper la desconfianza existente y mejorar la gestión pública con las ideas y propuestas provenientes de todos los sectores” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017).

En este contexto, y para el abordaje de las Mesas Locales de Jardines Comunitarios retomamos la conceptualización presentada por Montoya (2017) en la cual se define al GA como una práctica política (en cuanto a proceso de configuración del poder) que, a través del acceso equitativo a derechos, a la información y la participación ciudadana, reconfigura los órdenes de la distribución del poder en el ámbito de la gestión gubernamental, proponiendo transformaciones no solo en las capacidades y recursos estatales sino que, además, resignifica y amplía el rol de la ciudadanía, buscando no solo responder a las crisis de representación, de legitimidad de los Estados nación y la desafección política, sino que también visibiliza y consolida nuevos actores políticos. Se trata de una reconfiguración de lo político, de las formas de elaboración de las políticas y de la forma de pensar y gestionar en el Estado, que debe ser pensado desde el territorio y para el territorio.

En Argentina también existen antecedentes de puesta en marcha de dispositivos participativos. En los años noventa se implementaron algunas experiencias de planificación estratégica participativa, pero fue sobre todo después de la crisis de 2001-2002 que comenzó a desarrollarse el Presupuesto Participativo. Se inició en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, más tarde comenzó en Morón y ya para 2008 tenía

un sostenido crecimiento. En 2013 había más de cincuenta municipios del país que estaban desarrollando algún presupuesto participativo (Martínez y Arena, 2013). También se implementaron otros dispositivos participativos como Foros de Seguridad, Banca Abierta, Consejos Consultivos Temáticos (de Adultos Mayores, de Personas con Discapacidad, de Mujeres, entre otros), Mesas de gestión participativas, etc. Aunque el paradigma de Gobierno Abierto y los compromisos asumidos por nuestro país a nivel nacional y local fueron posteriores, lo cierto es que los dispositivos participativos ya venían implementándose desde comienzos de siglo en varias ciudades (Ford y Carné, 2008; Carmona, 2009; Arpini, 2018; Rofman y Flogia, 2015).

5.2 La Mesa Local de Jardines Comunitarios

5.2.1 El origen de las Mesas de Participación Ciudadana en Lomas de Zamora

Las Mesas de Participación Ciudadana y, en particular, la Mesa Local de Jardines Comunitarios, se originaron en Lomas de Zamora a partir de un doble proceso: una demanda y necesidad proveniente de la sociedad, y la decisión política del gobierno local de abrir instancias para producir un mayor protagonismo de la ciudadanía.

Si bien Lomas de Zamora venía de transitar la experiencia de la creación de 20 delegaciones municipales con el objetivo de descentralizar hacia el territorio algunas tareas gubernamentales, no terminaba de definirse de manera acabada cómo podría generarse un vínculo entre la ciudadanía comprendida territorialmente en cada delegación y el/la delegadx designadx por el intendente. Fue en el año 2016 durante la segunda gestión de Martín Insaurralde (Frente de Todos) cuando se produjo un importante avance, a través de la propuesta de las Mesas de Participación Ciudadana (en adelante, MPC).

Trabajando en coordinación con la Secretaría de Gestión Territorial y Descentralizada del ejecutivo local, lxs concejales del Municipio comenzaron a coordinar reuniones con las autoridades y las instituciones de cada delegación. La propuesta abarcaría, originalmente, las delegaciones del centro del distrito: Banfield Este, Banfield Oeste, Lomas Este y Temperley Este. Esta decisión de acotar la experiencia en un primer momento se debió a que las delegaciones ubicadas en las periferias presentaban un panorama diferente, con niveles mucho más altos de vulnerabilidad social y económica. Esta primera convocatoria fue pensada, también, como destinada únicamente a “representantes de instituciones”, no a vecinxs de manera individual. Se buscaba que lxs participantes dieran cuenta de demandas, o realizaran aportes, de forma colectiva, pues el gobierno municipal consideraba que allí residía la clave de esta política. Se enmarcaron las acciones bajo la denominación “Mesas de Participación Ciudadana” y comenzaron a funcionar de manera exploratoria.

La primera MPC que se organizó fue en la delegación de Lomas Este (ahora Lomas Centro)³. Tanto el delegado como la subdelegada se mostraron muy comprometidos con la iniciativa, y al día de hoy siguen siendo lxs responsables de convocar a las instituciones comprendidas en su delegación. La propuesta fue recibida muy positivamente por parte de lxs participantes. Aquí se señala, una vez más, la importancia de la dimensión colectiva de la experiencia, ya que quienes participaban lo hacían en representación de alguna comunidad (clubes barriales, centros de jubiladxs, asociaciones civiles).

La primera reunión se llevó a cabo el día 9 de agosto de 2016. Desde ese día, y de manera ininterrumpida⁴ hasta fines del año 2019, se llevaron adelante reuniones

³ Los límites de las delegaciones variaron en el transcurso del proceso con el objetivo de mejorar la política de descentralización.

⁴ En el libro de actas de la MPC hay evidencia de reuniones mensuales desde su conformación, el día 9 de agosto de 2016, exceptuando los meses de receso de verano (enero-febrero-marzo) y de inicio del período legislativo. Hasta 2018 el período legislativo en los Concejos Deliberantes de los municipios de la

mensuales de carácter presencial, como se puede observar en la Tabla 1. Participaron de las mismas representantes de las instituciones mencionadas y de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales.

Tabla 1. Reuniones de las MPC

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2016								martes 9	martes 6	jueves 13	miércoles 2	jueves 15 - cierre de año
2017				miércoles 19	miércoles 31	miércoles 7	lunes 10	no hay acta de reunión	jueves 7	no hay acta de reunión	miércoles 22	miércoles 20 - cierre de año
2018			miércoles 14	jueves 12	miércoles 16	viernes 15	jueves 19	no hay acta de reunión	miércoles 19	jueves 25	miércoles 21	martes 18 - cierre de año con la presencia del intendente
2019			jueves 21	miércoles 24	no hay acta de reunión	no hay acta de reunión	miércoles 10	miércoles 21	miércoles 11	no hay acta de reunión	miércoles 20	Diciembre cambio de gestión.

Fuente: elaboración propia en base a los libros de Actas de las MPC-Lomas Centro

La constancia de los encuentros mensuales y su efectividad para canalizar y sistematizar las demandas surgidas en ellos hicieron que esta primera experiencia fuera sumamente exitosa. Tanta fue la visibilidad y la buena recepción que logró, que en 2018 se decidió la fusión de las delegaciones de Lomas Microcentro y Lomas Este en una nueva – Lomas Centro –, al mando del delegado y la subdelegada de Lomas Este, que renovaron su compromiso con la propuesta de las MPC. La modificación de los límites territoriales ocasionó la incorporación de otras instituciones a la mesa, llegando a contabilizar un total de 37 al cierre de 2019.

La mayoría de las reuniones se hallan registradas en el libro de actas de la MPC Lomas Centro⁵; cada registro lleva la firma de lxs participantes de la sociedad civil como de lxs representantes políticos. La dinámica de las reuniones fue siempre la siguiente: la mesa se comunicaba por un grupo de Whatsapp que servía para coordinar las reuniones; en ese grupo, se consensuaba un día y un horario para la realización del encuentro mensual (en general eran los miércoles a las 18h, aunque podía variar), que se llevaba a cabo en la sede de la delegación.

Provincia de Buenos Aires iniciaba el 1 de abril. De 2018 en adelante cambió la reglamentación, y el inicio es cada 1º de marzo.

⁵ Puede consultarse el libro de actas de la Mesa de Participación Ciudadana Lomas Centro en Anexo 1.

Con el comienzo de la nueva gestión municipal de Martín Insaurrealde, el delegado de Lomas Centro fue convocado a asumir como el nuevo Subsecretario de Relaciones Institucionales del municipio. Quien se desempeñaba como subdelegada hasta ese momento quedó a cargo de la delegación más grande de todo Lomas de Zamora, siendo además la única delegada mujer. El compromiso que mostró desde el inicio de la experiencia se verificó en esta nueva etapa y – aunque excede los objetivos de esta tesis – cabe destacar que, aún en el contexto de emergencia provocado por la pandemia de COVID-19 los encuentros siguen realizándose periódicamente, a través de videollamadas.

Las MPC del municipio de Lomas de Zamora desde su inicio y hasta hoy, se presentan como un espacio de debate y co-construcción participativa de políticas públicas que tienen entre sus objetivos generar acciones respecto de las necesidades específicas de los barrios y delegaciones del municipio desde la perspectiva de lxs ciudadanxs. Es en este sentido que esta tesis comprende la experiencia de las MPC como dispositivos participativos que se enmarcan dentro del paradigma de Gobierno Abierto y, al mismo tiempo, profundizan el mismo.

5.2.2 Las mesas de participación ciudadana para grupos específicos

Este modelo de dispositivo participativo, que tuvo su primer momento experimental con representantes de instituciones, fue luego replicado con dos comunidades del distrito: recuperadores urbanxs y/o cartonerxs, y educadoras y coordinadoras de jardines comunitarios. En ambos casos las experiencias arrojaron similares resultados positivos, aunque cada una tuvo un desarrollo particular de acuerdo

con lo diverso de las problemáticas planteadas; es posible hablar, entonces, de una matriz común.

Cuando se idearon las MPC como dispositivos participativos de intervención civil, el planteo apuntaba a des-individualizar el vínculo entre la ciudadanía y el Estado, fortaleciendo, en cambio, su dimensión colectiva. Como mencionamos más arriba, esta perspectiva fue muy bien recibida por lxs destinatarixs de la propuesta.

En ese sentido, el dispositivo funcionaba como una herramienta para colectivizar reclamos que habitualmente se tramitaban de modo individual, a pesar de referir a fenómenos que afectaban a toda una comunidad. Era el caso, por ejemplo, de las demandas del sector de lxs trabajadores cartonerxs: desde mi posición de concejala yo había mantenido una reunión con representantes de una cooperativa formada por 36 socixs, pero los registros municipales indicaban que existían, al menos, 400 que se dedicaban a esa actividad para su subsistencia⁶

Ante la constatación de esa realidad, se propuso la creación de la Mesa Local de Gestión Sustentable, un dispositivo que imitaba las características de la primera MPC pero que estaba específicamente dirigido a cooperativas de recuperadores urbanxs, cartonerxs independientes, ONGs ambientalistas, áreas del Ejecutivo municipal (Subsecretaría de Medio Ambiente y Gestión Territorial) y concejales de todos los bloques. La mesa comenzó a reunirse en abril de 2017, logrando su aprobación el día 11 de julio de 2018, mediante Ordenanza Municipal N°16566, que creó la “Mesa Local de Gestión Sustentable”. En el anexo 1 pueden consultarse las actas que dan cuenta de la participación y los temas abordados en ella, desde su primera reunión el día 09 de agosto de 2018.

⁶ A la fecha, según el Registro Municipal de Cartonerxs, hay 363 hombres y mujeres que trabajan en dicha actividad.

El trabajo en este dispositivo, que se reunía quincenalmente en el salón de reuniones del HCD de Lomas de Zamora (como puede verse en la Tabla 2), tuvo su correlato en la co-creación y aprobación de tres normativas fundamentales para la gestión de residuos urbanos con inclusión social: las Ordenanzas N°16161 de Grandes generadores; N°16178 de Pase libre en transporte público comunal de cartoneros; la N°17403 de Separación en origen y recolección diferenciada. También coadyuvó al lanzamiento del programa Eco Lomas y la jerarquización de la Subsecretaría de Medio Ambiente, elevada a Secretaría en marzo de 2019.

Tabla 2. Reuniones de la Mesa Local de Gestión Sustentable

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2018							miércoles 11 de julio - Aprobación Ordenanza Municipal N°16566, de creación de la MLGS	jueves 9 - jueves 23	jueves 6 - miércoles 12	jueves 4 - jueves 25	jueves 15	jueves 6
2019			Jerarquización de la Secretaría de Medio Ambiente - Creación de la Dirección de Reciclaje	Viernes 12 de abril Lanzamiento Programa Eco Lomas -jueves 25	martes 14	no hay acta de reunión	jueves 4	no hay acta de reunión	no hay acta de reunión	no hay acta de reunión	no hay acta de reunión	Diciembre cambio de gestión.

Fuente: elaboración propia en base a los Libros de Actas de la MLGS

La comunidad de Jardines Comunitarios recorrió un trayecto similar. Las características de este dispositivo, su dinámica, objetivos, roles, recorrido y balance constituyen el objeto de estudio de esta tesis y serán abordados con más detalle en el próximo apartado.

5.2.3. El Contexto de los Jardines Comunitarios en Lomas de Zamora

Desde hace más de 30 años en Lomas de Zamora se vienen desarrollando acciones dirigidas a cubrir las necesidades básicas de lxs niñxs del municipio. La provisión de alimento, contención, salud y recreación desde la propia comunidad es fundamental para contrarrestar la vulnerabilidad que caracteriza esta zona del conurbano bonaerense. En cuanto a educación, las primeras experiencias comunitarias se dieron en

las periferias de los centros urbanos distritales, que luego serían denominadas “Jardines Comunitarios”.

Desde su creación y puesta en funcionamiento en manos de la comunidad, estas instituciones han contribuido a: mejorar las condiciones de cuidado de lxs niñxs de entre 0 y 5 años; propiciar la terminalidad educativa de hermanxs mayores (al no tener que desescolarizarse para ejercer roles de cuidado); mejorar la cantidad y la calidad de la alimentación que recibe la primera infancia; visibilizar la situación social, económica y educativa de la población infantil más vulnerable; instalar en la agenda pública el tema; mejorar considerablemente las condiciones de educación en esos primeros años de escolarización en estas instituciones; en suma, brindar una atención integral a esxs niñxs.

A partir de su funcionamiento y de la organización de una comunidad en torno a los Jardines Comunitarios, la legislatura bonaerense sancionó en el año 2014 un proyecto de ley que incorporaba a dichas instituciones al nivel Inicial del sistema formal de educación pública. La Ley N°14628 (Marco regulatorio de las Instituciones Educativas Comunitarias de Nivel Inicial) estableció entonces el marco normativo para incorporar a las instituciones educativas mencionadas dentro del esquema educativo formal, poniendo principal énfasis en la demanda de las comunidades: “la Dirección General de Cultura y Educación tendrá como objetivo garantizar el funcionamiento de las instituciones educativas comunitarias de nivel inicial, proporcionando a tal fin, la infraestructura necesaria para su funcionamiento, la capacitación continua de los/as educadores/as, la creación de programas específicos, la supervisión de la educación que se imparta, promoviendo la creación de sistemas de registro, relevamiento y estadísticas”⁷. Los Jardines Comunitarios quedaban, entonces, como las instituciones encargadas de brindar educación y cuidado a la primera infancia desde los cuarenta y

⁷ Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas - Ley 14628

cinco días hasta los cinco años de edad, desarrollar formas de gestión ampliamente valoradas en el ámbito social y pedagógico, promover la inclusión y garantizar la universalidad de la educación (Kustich, Manes, Ponce de León y Volonté, 2014).

Sin embargo, el proceso no se detuvo en ese momento. Una vez obtenida la sanción legislativa, la comunidad organizada de los Jardines Comunitarios comenzó una nueva lucha por la reglamentación y el cumplimiento efectivo de la ley, iniciada aún bajo la gestión de Daniel Scioli, y continuada en la gestión de María Eugenia Vidal. Durante el mandato de esta última se logró la reglamentación de la ley, aunque sigue sin tener un efectivo cumplimiento en el sentido de que las dificultades para el reconocimiento de estas instituciones resultan en la vulneración del derecho a la educación de miles de niños.

En Lomas de Zamora, a mediados de 2016, este déficit se expresaba en los 57 Jardines Comunitarios existentes, con una matrícula total de 7210 niños que no se hallaban amparados por la legislación. Esto se traducía visiblemente en la falta de derechos laborales para las 670 trabajadoras que, voluntariamente, sostenían esos espacios. También imposibilitaba a que las familias que recurrían a los Jardines pudieran tramitar asignaciones tales como la Asignación Universal por Hijo⁸, ya que no existía un número de CUE (Código Único de Establecimiento) que acreditara la escolarización de esos niños. Solamente el 47,6% de los niños matriculados en Jardines

⁸ La asignación universal por hijo (AUH) es un seguro social que se otorga a personas desocupadas, ocupadas en el mercado informal de trabajo, o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, un beneficio por cada hijo menor de 18 años o hijo discapacitado. La AUH extendió las asignaciones familiares y la protección social a un sector excluido. Entró en vigor el 29 de octubre de 2009 por el decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo de la Nación. A partir de mayo de 2011, las prestaciones se complementaron con el lanzamiento de la «asignación universal por embarazo para protección social», que se otorga a las futuras madres que se encuentren en las doce o más semanas de gestación. La asignación además agregaba tres requisitos, acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio y la concurrencia de los menores a un establecimiento educativo, que tuvieron dos resultados inmediatos: el aumento de la cantidad de niños escolarizados (cumpliendo la asistencia mínima) y la disminución de las muertes infantiles debido a causas evitables, debido a la obligatoriedad del calendario de vacunas. La UNICEF ha destacado la importancia de la AUH, que, como otras transferencias monetarias hacia los sectores más vulnerables, "reducen -en promedio- un 31% la pobreza monetaria extrema en niñas y niños (Fontdevile, 2015).

Comunitarios son beneficiarixs de la AUH, debido a que solamente 24 Jardines cuentan con el correspondiente CUE⁹.

Por otro lado, la Provincia de Buenos Aires, a través de su Dirección General de Cultura y Educación, se negaba a firmar el convenio suscripto con las instituciones para formar parte de la órbita de la Dirección de Registros de Jardines Comunitarios, alegando como motivo la necesidad de dar cumplimiento a la presentación del Certificado de Habitabilidad y Seguridad exigido. La imposibilidad de la firma del convenio excluía a los Jardines de la posibilidad de obtención de fondos para mejorar su infraestructura, otorgar salarios a sus trabajadores o proporcionar un apoyo nutricional que permitiera paliar la situación de vulnerabilidad de quienes concurrían a ellos, lo que suponía un cuadro de desamparo para estos espacios dirigidos a las primeras infancias.

En este marco, en octubre de 2016 un conjunto de mujeres trabajadoras y referentes de algunos de estos Jardines elevaron una demanda hacia el cuerpo de concejales local, manifestando que ni el presupuesto municipal ni el provincial contemplaban a esas instituciones que, sin embargo, funcionaban y garantizaban el acceso a la educación a más de 6000 niñxs de entre 45 días y 5 años de vida. Esto suponía una situación de avasallamiento de los derechos de estxs niñxs, que se veían privadxs de la oportunidad de una educación digna y de calidad por las complicaciones y dificultades que suponía el entramado legal-administrativo del Estado. A partir de la organización de sus trabajadoras y responsables y la articulación con la Municipalidad de Lomas de Zamora, logró consolidarse un espacio de debate y discusión que derivó luego en la creación, a través de la Ordenanza Municipal 15970 del día 9 de noviembre de 2016, de la Mesa Local de Jardines Comunitarios (MLJC).

⁹ Datos provistos por la Dirección Municipal de Jardines Comunitarios, creada en febrero de 2019.

5.2.4 Articulación entre la sociedad civil y el Estado

La MLJC se configura como un espacio político deliberativo (Annunziata, 2013b), de construcción colectiva que da cuenta de las necesidades específicas del espacio, desde la perspectiva de las trabajadoras que los coordinan y sostienen. Surgió como una instancia democrática de participación a nivel local, donde las organizaciones presentaban sus realidades, desafíos y dificultades, y a partir del trabajo colaborativo se diseñaban proyectos de acción y herramientas de intervención para dar respuesta a sus necesidades. Dentro del conjunto de dispositivos o instituciones participativas que se han desarrollado a nivel local en Argentina y en América Latina, podemos decir que la MLJC constituye un dispositivo orientado a una problemática específica o a un grupo específico de la población y que tiene asimismo la particularidad de funcionar en el ámbito del poder legislativo local (Annunziata, 2013a).

La MLJC, a diferencia de otras MPC, cuenta con un Estatuto. En el artículo 2° del mismo se enumeran sus objetivos, entre los cuales resaltamos los siguientes: diagnosticar la situación de los Jardines Comunitarios de Lomas de Zamora, relevar la oferta educativa para la primera infancia y confeccionar un Registro Único de establecimientos, diseñar un Plan de Acción intersectorial territorial para garantizar el óptimo funcionamiento de los Jardines Comunitarios y monitorear su implementación, acompañar las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales en pos de la inclusión educativa de niñas del distrito, supervisar a los organismos responsables de la aplicación de las políticas educativas, asesorar y dar soporte para la gestión de trámites y requerimientos burocráticos, entre otros.

Las entrevistas con educadoras que forman parte de la MLJC se contaron entre las estrategias de investigación adoptadas y sus hallazgos resultan de interés. Lo primero que sobresale de sus testimonios es la relevancia que le atribuyen a la apertura

de un espacio de diálogo sobre actividades y necesidades que no estaban suficientemente visibilizadas y reconocidas.

Una de las entrevistadas fue Patricia Sosa, quien ocuparía el cargo de Secretaria al momento de conformar la mesa y que había sido anteriormente una de las mujeres que lideraron el proceso de organización. Patricia era directora y educadora del Jardín Ciempiés de Ingeniero Budge, uno de los barrios populares con mayor densidad poblacional del distrito. Su jardín está en el barrio desde el año 2000 y actualmente tiene una matrícula de 155 niños. Allí, niños y niñas realizan jornada completa y reciben desayuno, almuerzo y merienda. Es uno de los pocos jardines que cuenta con sala maternal, para bebés de entre 45 días y 2 años. Consultada sobre los objetivos de la mesa, Patricia sostuvo: “era necesario, creo yo, abrir espacios de debate sobre políticas públicas con perspectiva de género y las tareas del cuidado en el marco de la actividad de nuestros jardines, y lo hicimos”¹⁰.

Otra de las entrevistadas fue Antonia “Beba” Rodríguez. Antonia es la fundadora y actual directora del jardín “Mi Futuro”, que funciona en su casa en el barrio de Villa Fiorito. Ocupa también la vicepresidencia de la MLJC, donde trabaja en tándem con Patricia Sosa. Beba Rodríguez, al igual que sus compañeras, señaló la ineludible importancia de la articulación entre las trabajadoras de los Jardines y los representantes del Concejo Deliberante y del Poder Ejecutivo municipal¹¹.

Liliana Navarro, coordinadora del jardín comunitario “Las lechucitas” y actual Secretaria de Actas de la MLJC, sintetizó como uno de los grandes objetivos, -cumplidos según su parecer-, lo siguiente: “contener a los compañeros; poder contenerlos, armar mesas de trabajo, donde ellos mismos puedan traer y decir ‘bueno

¹⁰ Entrevista Patricia Sosa, Directora Municipal de JC - Mayo 2020

¹¹ Entrevista Antonia Rodríguez, Vicepresidenta MLJC - Junio 2020

pasa esto, y le pasa a otro', un trabajo en conjunto y en equipo. Yo creo que ese fue uno de los grandes objetivos, contener"¹².

Respecto de los objetivos de la Mesa, Sebastián Cuccia, responsable del jardín "Micaela Bastidas" del barrio Sebastián de Santa Catalina, agregó: "la Mesa lo que permite es primero visibilizar, le da un marco institucional a los jardines, extremadamente importante, el antes y el después de la Mesa; antes de la Mesa el Estado nos cobraba multas infracciones por la ilegalidad, y hoy con la Mesa nos está reconociendo y está empezando a trabajar en forma conjunta los problemas, mucho más profundo"¹³.

Consultada también por esta experiencia, la concejala Silvia Sierra, presidenta del bloque opositor "Cambiemos", se refirió de manera positiva respecto al proceso de las MLJC, de la que ella y su bloque también fueron y se sienten parte: "Fue una ordenanza que, si bien fue hecha por la oposición a mi bloque, fue hecha por todos los concejales, en consonancia con el Ejecutivo Municipal y los Jardines Comunitarios. Recuerdo que el trabajo que nos llevó largo tiempo, creo que fue uno o dos meses, donde nos fuimos reuniendo todas las partes, y en el momento de su votación, que fue por unanimidad, fue una fiesta" y agregó: "El trabajo que dan estas mesas participativas es de gran debate entre nosotros y la comunidad y los poderes que están dentro del Municipio. Estas mesas participativas nos han hecho hacer grandes debates y grandes tareas dentro del Municipio de Lomas de Zamora"¹⁴.

Todas las personas entrevistadas destacaron la importancia del trabajo de articulación entre educadoras y responsables de Jardines Comunitarios, los concejales y el Municipio. Fruto de esa convergencia y esa sinergia, en el año 2016 el HCD sancionó

¹² Entrevista a Liliana Navarro, Sec. Mesa Local Lomas de Zamora. - Mayo 2020

¹³ Entrevista a Sebastián Cuccia, JC Micaela Bastidas - Mayo 2020

¹⁴ Entrevista a Silvia Sierra, presidenta del bloque de concejales de Cambiemos en Lomas de Zamora. Octubre 2020

la Ordenanza Municipal N°15970, que reconocía e institucionalizaba la Mesa Local de Jardines Comunitarios. Mediante este acto legal, se abrió un espacio de trabajo y discusión más amplio, donde también comenzaron a incorporarse temáticas referidas a los roles de cuidado, ejercidos mayoritariamente por mujeres, la inequidad que supone su pobre remuneración y prestigio social y la complicidad del Estado en ello. A partir de su reglamentación, comenzó el trabajo de articulación y coordinación colectiva en pos de lograr el reconocimiento en materia presupuestaria por parte de los gobiernos local y provincial. Tal como testimonió Sebastián Cuccia:

“La Mesa de Jardines surgió a partir de una necesidad de los Jardines Comunitarios en Lomas de Zamora, no había marco jurídico que los regulara, y ante esa falta de norma que los regule habían clausurado jardines, porque no cuadraban en ningún encuadre jurídico. Había una necesidad absoluta de generar un marco para empezar a trabajar y tener una protección mínima. Por eso es que luego se va y se solicita, se trabaja para generar el vínculo en el Concejo Deliberante donde logramos que nos dieran, que propongan la mesa, porque en realidad no es que nosotros fuimos a buscar una mesa, fuimos a buscar soluciones. Desde el concejo, ante este problema, la propuesta que nos dan es de construir una mesa. Nosotros entendíamos que la mesa era un espacio para que nosotros pudiéramos hablar las cuestiones, pero en sí mismo la mesa fue la solución para visibilizar y para empezar a trabajar con las problemáticas concretas que teníamos”¹⁵.

El 27 de julio de 2017, a ocho meses de la creación de la MLJC, en el marco de un Festival de Vacaciones de Invierno para lxs niñxs de los de Jardines Comunitarios, la comunidad y sus familias, el intendente de Lomas de Zamora, Martín Insaurrealde anunció la incorporación de 20 millones de pesos al presupuesto para financiar mejoras en la infraestructura de los Jardines Comunitarios. El objetivo último era poder cumplir con las condiciones edilicias exigidas por las DG de Cultura y Educación de la

¹⁵ Entrevista a Sebastián Cuccia, JC Micaela Bastidas - Mayo 2020

Provincia de Buenos Aires y obtener así el reconocimiento legal y los recursos económicos demandados.

El trabajo realizado al amparo de la MLJC se institucionalizó como parte de la administración pública local en febrero de 2019, cuando un decreto del intendente Insaurralde creó la Dirección Municipal de Jardines Comunitarios, dentro de la órbita de la Subsecretaría de Educación Popular. Esta institucionalización fue el resultado de la organización colectiva y el trabajo de nuevos actores – mujeres, en su gran mayoría - que, a partir de la denuncia y visibilización de las condiciones de vulnerabilidad de exsniñxs, habían generado nuevas estrategias para trabajar articuladamente con el municipio y poder dar así, soluciones adecuadas a las realidades territoriales.

5.2.5 Metodología de trabajo en la Mesa Local de Jardines Comunitarios

Según el libro de actas¹⁶ de la MLJC, la primera reunión de la Mesa fue el día 2 de noviembre de 2016. En esa reunión participaron 10 instituciones, que acudieron individualmente o en grupos pequeños, a plantear la necesidad de respuestas a demandas ya formuladas al Concejo Deliberante local. Ante ello, se creó una Mesa de trabajo para atender las problemáticas transversales a todos los jardines comunitarios del distrito. También se planteó la creación de un Registro de Jardines Comunitarios y difusión del mismo, ya que, si bien la participación inicial fue de pocas instituciones, se tenía conocimiento de la existencia de muchas más. El día 9 de noviembre de ese mismo año, en sesión ordinaria, con acuerdo de los jardines que habían participado, se aprobó la ordenanza N°15970 de creación de la MLJC.

¹⁶ Ver libro de actas de la Mesa Local de Jardines Comunitarios en el Anexo 1.

A partir del día 11 de noviembre de 2011 se realizaron quincenalmente las reuniones de la MLJC (que a diferencia de las otras mesas contaba con un estatuto de funcionamiento¹⁷), en el ámbito del HCD de Lomas (ver Tabla 3).

Tabla 3. Reuniones de la Mesa Local de Jardines comunitarios

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2016											miércoles 16 - miércoles 30	miércoles 7 - miércoles 14 - miércoles 21 - miércoles 28 (brindis de fin de año)
2017		miércoles 8	miércoles 29	miércoles 19	miércoles 10 - miércoles 17 - miércoles 31	miércoles 7 - miércoles 14 - miércoles 28	miércoles 5 - miércoles 19	miércoles 2 - miércoles 16 - miércoles 30	miércoles 13 - miércoles 28	miércoles 11 - miércoles 18 - miércoles 25	miércoles 1 - miércoles 15	miércoles 6 - jueves 21
2018	miércoles 3 - jueves 25	no hay acta de reunión	miércoles 7 - miércoles 21	miércoles 4 - jueves 12 - jueves 26	jueves 10 - miércoles 30	jueves 28	jueves 12	jueves 2 - jueves 16	jueves 13 - jueves 20	jueves 18	viernes 9	jueves 6
2019		jueves 21 - Se anuncia en la MLJC la Creación de la Dirección Municipal de Jardines Comunitarios	no hay acta de reunión	jueves 4 - jueves 25	miércoles 8 - martes 14	jueves 13	jueves 4 - martes 16	jueves 22 - martes 27	jueves 26	no hay acta de reunión	no hay acta de reunión	Diciembre cambio de gestión.

Fuente: elaboración propia en base a los libros de Actas de la MLJC

La primera reunión contó con la presencia de 24 instituciones: el Poder Ejecutivo local, representado por el Secretario de Desarrollo Social, la Subsecretaría de Educación; miembros del HCD de 3 bloques (FPV, FR y FR-UNA). Se sumó el concejal Julio Rivero del Bloque Miles, contando con la presencia de 10 concejales¹⁸. Al día de hoy la mesa está compuesta por 57 jardines.

Según su estatuto, la MLJC cuenta con autoridades: presidente, vicepresidente y secretaria de actas y asistencia. La dinámica de las reuniones era la siguiente: se convocaba por el grupo de Whatsapp que utilizaban los jardines para organización interna; una vez acordada la fecha -observando que no coincidiera con fecha de sesión del HCD, de modo que puedan participar lxs concejalxs - se solicitaba a través de un concejal la reserva del salón.

Las reuniones eran a las 14 hs. Para que se diera inicio se requería la presencia de la mayoría de sus miembros. En general, en el comienzo tomaba la palabra la

¹⁷ Ver Estatuto de MLJC en anexo.

¹⁸ Folio Nro. 5 del Libro de Actas de la MLJC

Secretaría de actas y asistencia para dar lectura al orden del día, que había sido trabajado y compartido en el grupo de Whatsapp el día anterior a la reunión. En caso de que hubiera algún invitado extraordinario, era el primero en tomar la palabra. La palabra iba rotando en función de quien la pidiera. Luego del libre intercambio y discusión, se establecían conclusiones o líneas de acción por consenso, y en los casos donde no se lograba consenso había votación. Las votaciones se realizaban, previa confirmación del quórum, mediante un simple procedimiento de a mano alzada; en primer lugar, se votaba por la afirmativa, es decir quienes apoyaban la moción, y luego por la negativa de aquellos que estaban en contra.

Las autoridades de la MLJC son representativas de los distintos “sectores” de jardines. Los principales grupos son tres: quienes tienen más años de trayectoria y experiencia (las históricas); los jardines de la FOC -Fundación de Organización Comunitaria (una organización nacional que en Lomas tiene 9 jardines comunitarios asociados); y las más recientes, las jóvenes. El presidente de la MLJC, Alfredo Bustos, representa al grupo de los jardines que se organizaron conjuntamente en los últimos 10 años; la vicepresidenta Antonia “Beba” Rodríguez representa al grupo de las históricas y la secretaria actual Marta Alvarenga es del grupo de jardines perteneciente a la FOC. El temario de las reuniones es armado entre las autoridades, entendemos que por eso se logra luego el consenso respecto la mayoría de los temas en las reuniones. No obstante, hemos presenciado reuniones en las que las discusiones fueron álgidas y de muchas horas (arrancando a las 15 y terminando a las 19 hs), y al no llegar al consenso, se pasa a votación.

Se observó que quien generalmente llevaba la coordinación de las reuniones, construía los consensos y trasladaba la síntesis en los cierres de las reuniones fue

Patricia Sosa, quien durante dos años ocupó el rol de secretaria de actas de la MLJC. Actualmente, es la Directora Municipal de Jardines Comunitarios.

5.2.6 Acciones de la MLJC y de la Dirección Municipal de Jardines

Una vez conformada la MLJC, rápidamente se volvió un canal de recepción y operativización de múltiples demandas que involucraban al conjunto de la comunidad de Jardines. Es decir, la MLJC no solamente fue un espacio de deliberación y diálogo, sino también un dispositivo ejecutorio o, al menos, facilitador de la ejecución que dependía institucionalmente de otra repartición estatal. Nombramos algunas de las acciones que se realizaron desde ella:

En cuanto al funcionamiento de los Jardines, periódicamente se realizaron visitas a los Jardines para relevar necesidades y dar acompañamiento; se gestionó y comenzó la localización (proceso administrativo de los gobiernos locales que refiere al paso previo a la habilitación de los lugares y que pasan a formar parte del sistema de catastro del municipio) de 5 Jardines Comunitarios; se dio soporte para la gestión, agilización y seguimiento de trámites con el fin de reducir las trabas burocráticas a su funcionamiento; se llevaron adelante proyectos de capacitación y formación en conjunto con instituciones como la Organización Mundial para la Educación Preescolar o la Fundación de Organización Comunitaria. En el marco de un plan de Seguridad Alimentaria se otorgó un refuerzo alimentario para garantizar una correcta nutrición de lxs niñxs, que se complementa con el Programa de Salud Inclusiva de Jardines Comunitarios que, en conjunto con la Secretaría de Salud, promueve un concepto de salud integral y la incorporación de todxs lxs niñxs al sistema de salud y otros proyectos, como las Huertas Comunitarias. Además, la MLJC impulsó un Observatorio contra la Violencia de Género y la adhesión a los programas estatales de Educación

Sexual Integral, Detención temprana de la violencia y la Ley Micaela; proporcionando también kits de fortalecimiento de la gestión educativa y constituyendo, en todo momento, un espacio de debate sobre la formulación y ejecución de las políticas públicas.

A través de esta enumeración se observa cómo las acciones iniciadas por las MLJC se han materializado en políticas públicas que dan respuesta a necesidades y demandas sociales. La creación de la MLJC y la Dirección Municipal de Jardines Comunitarios del Distrito de Lomas de Zamora constituyó un paso más hacia el efectivo cumplimiento del derecho a la educación al que aspiramos, como parte del Estado y como ciudadanxs responsables tanto del bienestar de sus niñxs y adolescentes, como de las personas que están en roles de cuidado; buscando la equidad para las infancias que viven en el mismo distrito, pero con distintas realidades socioeconómicas.

Si bien en primera instancia el objetivo de la Mesa Local de Jardines Comunitarios era influir en el curso que venía llevando la política pública de Jardines Comunitarios a nivel provincial, puesto que no estaba siendo efectiva, los resultados del trabajo colectivo y articulado con la administración pública local superaron las expectativas. La generación de un capital simbólico y político a partir de procesos de participación ciudadana produjo un real cambio de paradigma en la forma de consolidar políticas públicas en Lomas de Zamora. Las MLJC no son sólo dispositivos participativos, sino que se convirtieron en espacios creadores de sentido de pertenencia y de trabajo colaborativo con perspectiva de género para un bienestar colectivo. Este aspecto de participación-reconocimiento, puede notarse en el testimonio de una de las entrevistadas, Patricia Sosa, consultada sobre cuáles fueron los logros de la mesa: “Muchas cosas, creo que logró que de una vez por todas dejemos de ser jardines clandestinos como se decía, porque aunque así y todo se aprobó la ley seguíamos

estando en la clandestinidad, pero con la Mesa logramos que de una vez por todas que nos traten como comunidades educativas”¹⁹.

Resaltando también como un logro fundamental la creación de una identidad colectiva, Liliana Navarro sostenía: “Unir a todos los jardines, mal o bien, pero creo que es el ser nosotros, pertenecemos a la Mesa, identidad, yo pertenezco a los jardines comunitarios. No éramos nada sin la mesa, los jardines estaban aislados, desconectados. Esto es reconocer a los Jardines Comunitarios de Lomas de Zamora”²⁰

En un sentido amplio, la MLJC es un espacio horizontal de trabajo colaborativo, que busca generar una articulación y una co-gestión entre el gobierno municipal y las educadoras y docentes organizadas de los jardines comunitarios, a la vez que busca ampliar los espacios de intervención ciudadana en la definición de los asuntos públicos. Se presentó en un primer momento como un espacio de debate y co-construcción participativa de políticas públicas sociales, que tenía entre sus objetivos generar acciones respecto a las necesidades específicas de los espacios comunitarios de aprendizaje y cuidado de la primera infancia, desde la perspectiva de sus responsables y las instituciones. Según lo manifestado por sus participantes en las entrevistas realizadas que citamos más arriba, junto a otros datos relevados en esta investigación, consideramos que no sólo ese objetivo se cumplió con creces, sino que la intervención de este dispositivo tuvo un efecto virtuoso en la administración local que excede el ámbito específico de la educación de las primeras infancias.

Una primera reflexión que surge a partir del proceso de la MLJC en tanto que dispositivo participativo es que las experiencias de instituciones participativas consultivas pueden ser más fuertes que aquellas que son vinculantes en cuanto a los resultados efectivamente producidos en la comunidad. La toma de decisiones por

¹⁹ Entrevista Patricia Sosa, Directora Municipal de JC - Mayo 2020

²⁰ Entrevista a Liliana Navarro, Sec. Mesa Local Lomas de Zamora. - Mayo 2020

consenso que se favorece en los dispositivos consultivos contribuye también a una mayor apropiación de la decisión colectiva por parte de lxs actores sociales y de los distintos espacios políticos a los que pertenecen lxs representantes.

Por otra parte, si bien el paradigma de Gobierno Abierto tiene como uno de sus ejes centrales la colaboración y co-creación de políticas con la ciudadanía, lo cierto es que la experiencia de la MLJC parece superar incluso este paradigma, en tanto que la dinámica de participación no resultó simplemente una herramienta para la mejora de la gestión municipal, sino que impactó en las condiciones de vida de la población y en el empoderamiento de los actores de la sociedad civil. Cabe subrayar en particular que, mientras que el paradigma de Gobierno está pensado desde el Estado y promueve espacios de apertura que van “de arriba hacia abajo”, el modo en que se desarrolló la MLJC según acabamos de narrar, mostró al mismo una dinámica “de abajo hacia arriba”, en la medida en que se apoyó en lo que la sociedad transmitía a sus representantes como una demanda prioritaria del territorio. Así, entendemos que la MLJC constituye un ejemplo claro de una práctica política abierta y colaborativa que da respuesta en contextos de crisis y vulnerabilidad y reconfigura, recompone y fortalece los vínculos no solo entre la administración pública local y la ciudadanía, sino también entre vecinxs e instituciones.

6. Conclusiones: Profundizando el paradigma de Gobierno Abierto

En los últimos años, los gobiernos locales han adquirido nuevo protagonismo en el marco de los procesos de descentralización de funciones que se dieron con particular intensidad a partir de la década de los '90. Las administraciones municipales asumieron un mayor número de responsabilidades, no siempre siendo dotadas de los recursos necesarios para desarrollarlas.

En paralelo, la agudización de demandas relativas a disminuir la opacidad de la administración del Estado y fomentar la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos dieron lugar a nuevos enfoques orientados a una mayor participación y transparencia. En este sentido, el paradigma de Gobierno Abierto se ha constituido como una alternativa para dar respuesta a estas exigencias, sistematizando una serie de criterios orientativos para avanzar en un modelo de gestión más abierto y con un mayor protagonismo de lxs ciudadanxs.

Una experiencia en este sentido han sido las Mesas de Participación Ciudadana que desde el año 2016 se desarrollan en el Municipio de Lomas de Zamora. Se trata de una iniciativa municipal que promueve el involucramiento y la participación de lxs ciudadanxs a través de instancias de diálogo entre la sociedad civil y lxs decisores públicos. Entre las diferentes mesas de participación que se han constituido está la Mesa Local de Jardines Comunitarios (MLJC), que se formó como un dispositivo específico para la organización de los 59 jardines comunitarios a los que asisten más de 7400 infantes menores de 5 años.

La MLJC configuró un espacio participativo y de organización que nuclea a los Jardines Comunitarios y los articula como sujeto político. A su vez, permite generar una plataforma para el diseño de proyectos y la creación, en conjunto con las autoridades

municipales, de políticas públicas orientadas a brindar soluciones a las dificultades que experimentan los jardines comunitarios.

A partir del seguimiento pormenorizado del desarrollo de esta Mesa, desde sus reuniones preliminares hasta la formalización de su proceso de organización, así como a través de entrevistas en profundidad con sus protagonistas, se ha podido constatar en el desarrollo de este trabajo la hipótesis de que es posible considerar la MLJC como un mecanismo inscrito en el paradigma de Gobierno Abierto. En efecto, entre los pilares del paradigma de Gobierno Abierto, además de la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión de tecnología e innovación, se encuentra la promoción de la participación ciudadana.

La participación ciudadana no solo requiere de un espacio que permita el protagonismo de la ciudadanía. Para que sea realmente un instrumento que tenga incidencia y no quede en lo testimonial, es necesario que lo que allí se produzca tenga un efecto concreto en la política pública. En este sentido, se torna clave la elección del “dispositivo participativo”, es decir, del mecanismo elegido para tratar de producir ese proceso. Lo fundamental de estos dispositivos es que constituyan formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas.

A partir de esta definición, la MLJC puede ser catalogada como un dispositivo participativo. Pero además, la MLJC es un dispositivo que puede ser definido como de “participación-reconocimiento”, en tanto se orienta a un público/tema específico y aspira a reconocer sus demandas particulares. En este sentido, tiene una lógica de “participación-reconocimiento” puesto que la invitación a participar vehiculiza un reconocimiento de las necesidades y vivencias específicas de ese grupo. Esto ha quedado claramente plasmado en las entrevistas en profundidad que forman parte de

este trabajo, en donde se observó la relevancia que los representantes de los jardines comunitarios le atribuyen al espacio a la hora de visibilizar actividades y necesidades que no estaban suficientemente reconocidas. De parte de los propios actores se reconoce que el primer rol de la mesa fue darle un marco institucional a los jardines, lo que permitió que se constituyan como grupo y, de esta manera, como sujeto político capaz de relacionarse desde ese plano con las autoridades públicas.

En este sentido, la MLJC no es sólo un dispositivo participativo, sino que se convirtió en un espacio creador de sentido de pertenencia y de trabajo colaborativo. El propio diseño de la mesa permitió la conformación de una identidad grupal, con un capital simbólico propio y que se tradujo en la identificación de problemas generales y propuestas de soluciones. La MLJC, entonces, no sólo emerge como un espacio de participación ciudadana, sino que permite construir ciudadanía, en tanto facilita que se configuren nuevos actores políticos en base a la identificación colectiva. Asimismo, en tanto que dispositivo participativo, se apoya en el “saber de la experiencia” de los ciudadanos, es decir, en su conocimiento de las necesidades del territorio y de las prácticas comunitarias.

La MLJC se evidencia, así, como un dispositivo participativo estrechamente ligado a las teorías de la democracia participativa, en las que el rol activo de la ciudadanía en la toma de decisiones es pensado como primordial frente a otros aspectos más tecnocráticos como la apertura de datos y la transparencia. Mientras que habitualmente el paradigma de Gobierno Abierto es asumido desde la óptica de un Estado que decide abrir su funcionamiento, transparentando el mecanismo de toma de decisiones, la experiencia de la MLJC refleja una dinámica diferente en donde prevalece la acción proactiva de la ciudadanía, estimulando a través de dispositivos participativos la organización colectiva de la comunidad. Si el paradigma de Gobierno Abierto suele

asumir que la participación vendrá como consecuencia de la apertura, la información y la transparencia, en la experiencia analizada vemos un camino inverso, en el que la participación ciudadana es el motor y conduce a la transparencia de las políticas públicas.

Es en base a esto que podemos decir que, si bien la MLJC se inscribe en el paradigma de Gobierno Abierto, ha podido profundizar su concepto en la medida en que ya no se trata solo de un Estado que se abre unilateralmente, “de arriba hacia abajo”, para transmitir su gestión o para recibir demandas de sus ciudadanos, sino que propone espacios participativos en donde actores de la sociedad civil pueden articularse y constituirse como grupo y, en su reconocimiento como colectivo, identificar necesidades y proponer soluciones a sus problemas comunes.

Como fue desarrollado en los apartados anteriores, la MLJC no solamente fue un espacio de deliberación y diálogo sino que también se convirtió, en colaboración con las autoridades estatales, en un dispositivo de diseño y ejecución de políticas públicas. Más aún: el trabajo realizado al amparo de la MLJC se institucionalizó como parte de la administración pública local en febrero de 2019, cuando un decreto del intendente Insaurralde creó la Dirección Municipal de Jardines Comunitarios, dentro de la órbita de la Subsecretaría de Educación Popular. Si bien en primera instancia el objetivo de la MLJC era influir en el curso que venía llevando la política pública de Jardines Comunitarios a nivel provincial, los resultados del trabajo colectivo y articulado con la administración pública local superaron las expectativas. La generación de un capital simbólico a partir de procesos de participación ciudadana produjo un real cambio de paradigma en la forma de consolidar políticas públicas en Lomas de Zamora.

Para las propias autoridades municipales esto redundó en un beneficio concreto, en tanto la implementación de estos dispositivos participativos habilita a los decisores

un panorama mucho más certero de los problemas. En base al diagnóstico colaborativo que se construye incorporando la información de los principales involucrados, cuentan con mejores elementos para la generación de políticas públicas más efectivas.

De este modo, podemos afirmar que esta tesis realiza contribuciones en dos campos de estudio. A los trabajos sobre Gobierno Abierto, les aporta el análisis de una experiencia que profundiza el paradigma poniendo prioridad en la participación. Por otra parte, aporta a los estudios sobre instituciones participativas la descripción de un caso con rasgos poco abordados en la literatura, en tanto que dispositivo orientado a un público específico y dependiente del Poder Legislativo local. Asimismo, aporta la comprobación de que la dimensión formal de la dicotomía consultivo/vinculante en las instituciones participativas puede ser engañosa a la hora de conocer los impactos reales de un dispositivo, puesto que muchos dispositivos vinculantes no ejercen influencia real en la decisión, mientras que algunos consultivos, como las MLJC, lo hacen en mayor medida.

Por supuesto, este tipo de procesos no está exento de desafíos. Por un lado, la institucionalización de las Mesas y la consolidación de los vasos comunicantes con las autoridades municipales son pasos fundamentales para amplificar el impacto de estos espacios, pero que obligan a un mayor cuidado en la preservación de la dinámica deliberativa y la participación de las bases. Es primordial que se evite una innecesaria burocratización y extensión de representaciones intermedias, en orden de que la rutinización de estos ámbitos no vaya en desmedro del involucramiento ciudadano. Si bien la MLJC fue pensada para actores organizados, un desafío pendiente es encontrar las formas de involucrar también a otras personas que no pertenecen a ninguna organización pero quieren acercar ideas y preocupaciones.

Por otra parte, un desafío concreto que se presenta tiene que ver con la propia evolución del sujeto político que se constituye en el marco de la Mesa. Este posee un carácter dinámico, y en su desarrollo adquiere su propia escala de jerarquías y autoridades. En este sentido, en el análisis del funcionamiento de las mesas se pudo observar cómo algunos sectores, ya sea por el peso de sus representantes o por estar mejor coordinados, tenían una incidencia mayor en la toma de decisiones. Si bien esto es inevitable o incluso necesario puesto que hace al mismo proceso de configuración como actor colectivo, el Estado debe tener un rol activo que asegure que la autoorganización de los participantes no genere, en el devenir de su funcionamiento, asimetrías que terminen siendo disfuncionales para la preservación de la dimensión democrática y horizontal del espacio.

Finalmente, el carácter municipal de la MLJC condiciona objetivamente la capacidad y alcance de las políticas que pueden generarse dentro del espacio. Su reconocimiento como sujeto está limitado a las autoridades locales, que son las que tomaron la decisión política de generar y promover los espacios para su constitución, pero aquello no se traslada automáticamente a los niveles superiores de gobierno. En efecto, la relación de la MLJC con los gobiernos provinciales y nacionales fue prácticamente nula, siendo incluso la poca predisposición y receptividad por parte de dichas autoridades lo que motivó la respuesta municipal. Si bien este límite es más fácil de superarse cuando las distintas administraciones comparten un mismo signo político, el desafío está en construir los mecanismos para que el reconocimiento sea un proceso institucional y no dependa de vicisitudes electorales o afinidades ideológicas.

Relacionado a esto último, es evidente que posee complejidades propias el pensar en este tipo de dispositivos de participación para una escala mayor a la municipal. Reproducir estas estrategias a nivel nacional o incluso provincial implica

dificultades no sólo logísticas, sino también de carácter político y social. Esto supone que hay toda una gama de problemas que para abordarlos se deberán encontrar dispositivos de participación que puedan adaptarse a una mayor escala. En este sentido, una de las líneas que esta tesis abre para profundizar en futuras investigaciones es el análisis sobre cómo podrían funcionar dispositivos participativos en el ámbito legislativo pero a nivel nacional, algo que sobre lo cual se ha incursionado poco en la experiencia y en la teoría y que permitiría abrir todo un nuevo espacio de posibilidades para alentar e impulsar la participación ciudadana.

Los enfoques habituales de Gobierno Abierto suelen poner el énfasis en los mecanismos de rendición de cuentas o transparencia por sobre la dimensión participativa, que comúnmente se piensa a partir de actores ya constituidos o en función de demandas ya formalizadas. La experiencia de la MLJC permitió explorar un enfoque que se inscribe en la lógica del Gobierno Abierto pero que a la vez procura profundizarlo, permitiendo la constitución de sujetos políticos con capacidad no sólo de articular de manera colectiva sus necesidades sino de forjar respuestas concretas que puedan traducirse en políticas públicas que transforman la realidad.

7. Bibliografía

Altschuler, B. (2006) “Municipios y desarrollo local. Un balance necesario” en Rofman, A. & Villar, A. (coords.) *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, Argentina, Espacio Editorial.

Annunziata, R. (2009) “La participación ciudadana: Nuevas formas y conceptos”, ponencia en *5a Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Annunziata, R. (2013a) “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”, *Revista PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 18, n°3, pp. 247-280.

Annunziata, R. (2013b) “Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del Presupuesto Participativo”, *Revista Estudios Políticos*, Colombia, N° 43, pp 115-135.

Annunziata, R. (2013c) “Nota preliminar”, en Loïc Blondiaux: *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 11-31.

Annunziata, R. (2015a) “Ciudadanía disminuida: la idea de la "construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos”, *Temas y debates* n° 30, Buenos Aires, pp. 39-57.

Annunziata, R. (2015b) “Democracia participativa: ideales, experiencias y desafíos”, en Lazzeretti, A. R. y Suárez, F. M. (coord.): *Socialismo & Democracia*, Mar del Plata, EUDEM, pp. 143-163.

Annunziata, R. (2016) “Entre la gestión y la negatividad. Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación”, en Mayorga, F.

(comp.): *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, La Paz, CLACSO-Plural, pp. 313-342.

Annunziata, R. (2017) “Auto-representación e instituciones de representación ciudadana. Aportes para una ampliación de la teoría de la representación”, *Studia Politicae*, n°43, pp. 35-63.

Arpini, E. N. (2018) “La construcción de la figura del vecino en la participación promovida por el Estado. El caso del presupuesto participativo en el municipio de Vicente López”, *Quid 16*, n°10, pp. 316-332.

Avritzer, L. (2014) *Los desafíos de la participación en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.

Bachrach, P. (1973) *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu editores.

Bacqué, M.-H. y Biewener, C. (2016) *El empoderamiento. Una acción progresiva que ha revolucionado la política y la sociedad*, Barcelona, Gedisa.

Barbosa, J. (2017) “Pensando el Estado de Derecho desde las territorialidades ancestrales en América Latina/Abya Yala”, *Eureka*, n°2 (26), pp. 10-35.

Barbosa, J. (2018) “Hijos de la Madre Tierra. Discursos sobre el derecho al territorio ancestral en sentencias de la Corte Constitucional colombiana (1992-2011)” Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Plata, La Plata.

Blondiaux, L. (2014) *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Buenos Aires, Prometeo.

Blondiaux, L. & Sintomer, Y. (2004) “El imperativo deliberativo”, *Estudios Políticos*, No. 24, pp. 95-114.

Bojórquez Pereznieto, J. A. (2012) “La caja negra del Estado: el reto del Gobierno Abierto”, en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J.A. (eds.) *La*

promesa del Gobierno Abierto.

https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf

Bonfiglio, J. I. (2018) Documento de Trabajo “Pobreza Multidimensional fundada en derechos económicos y sociales Argentina Urbana 2010-2018”, Observatorio de la deuda social argentina – Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Bresser Pereira, L. C. (2006) “El modelo estructural de gobernanza pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas.

Carmona, R. (2009) “Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de presupuesto participativo en municipios del conurbano bonaerense”, Ponencia en *IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe.*

Cohen, J. y Melero, M. C. (2007) “Deliberación y legitimidad democrática”, *Cuaderno Gris*, N° 9.

Crego, M. L. (2014) “Estar en el campo: el investigador como sujeto y objeto de investigación”, en *Trabajo y Sociedad*, N° 23.

Cunill, N. (1995) "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Reforma y Democracia*, No.4, pp. 26-58.

Dussel, E., (2007) “Las transformaciones históricas del Estado moderno: tesis para interpretar las praxis antihegemónicas”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, N°12 (036), pp. 9-34.

Dussel, E. (2012) *América Latina: dependencia y liberación, Obras selectas II*, Buenos Aires, Docencia.

Elster, J. (2001) *La democracia deliberativa*, Barcelona. Gedisa.

Fishkin, J. (1997) *The voice of the people. Public opinion & democracy*, Yale University Press, New Haven, Londres.

Ford, A. y Carné, M. (2008) “Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas” en Belmonte, A. (ed.) *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad*, vol. II, Buenos Aires, CIPPEC-Jefatura de Gabinete de Ministros.

García Reátegui, J. H. (2016) “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto: hacia un Estado abierto”, *Actualidad Gubernamental*, N° 16.

George, A. y Bennett A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Science*, Massachusetts: MIT Press.

Gerring, J. (2007) *Case Study Research, Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gómez, L. (2015) “La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina”, Tesis de Maestría, Facultad Ciencias Económicas- UBA, Buenos Aires.

Habermas, J. (1998) *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2013) *I Plan de Acción de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/planesdeaccion>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2017) *III Plan de Acción de la República Argentina*.

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/tercerplangobiernoabierto>

Kaufman, E. (2013) “Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto”, *Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno*, n°4, pp. 4-40.

Kustich, V., Manes, Y., Ponce de León, M. A., & Volonté, M. F. (2014) “La experiencia educativa en jardines comunitarios de la Provincia de Buenos Aires”, Ponencia en *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, Universidad Nacional de La Plata.

Latinobarómetro (2018) *Informe 2018*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Madoery, O. (2001) “El valor de la política de desarrollo local”, en Vázquez Barquero, A. & Madoery, O. (eds.) *Transformaciones globales y políticas del Desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens ediciones.

Martínez, C. & Arena, E. (2013) “Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo”, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, Universidad Nacional de General Sarmiento, UNICEF.

Ministerio de Modernización (2015) *II Plan de acción nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ii_plan_de_accion_ogp_-_compromisos_medio_termino.pdf

Montoya, L. (2017) "De la teoría al territorio: los desafíos de la implementación del gobierno abierto en el contexto subnacional argentino", ponencia en *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España.

Montoya, L. & Xhardez, V. (2016) “El portal Gobierno Local – Construcción colaborativa de conocimiento para la gestión municipal”, ponencia en *44° Jornadas Argentinas de Informática*, Sociedad Argentina de Informática, Rosario.

O’Donnell, G. (1978) “Apuntes para una teoría del Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 15, n° 4, pp. 1157-1199.

O’Donnell, G. (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, N°128, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

O’Donnell, G. (2001) “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, *Instituciones y Desarrollo*, N° 8 y 9, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Oszlak, O. (2013) “Gobierno Abierto hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, *Colección Documentos de Trabajo sobre e-gobierno*, n° 5.

Pagani, M. L. (2012) “La Participación ciudadana para la mejora de la gestión local: Realidades Mitos y Desafíos sobre los Presupuestos Participativos”, *Cuestiones de Sociología*, n° 8.

Pateman, C. [1970] (2015) *Participación y Teoría Democrática*, Buenos Aires, Prometeo.

Pirez, P. (2002) “Descentralización y Gobierno Local”, ponencia en *VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas*, Santo Domingo, República Dominicana.

Prieto-Martín, P. & Ramírez-Alujas, Á. (2014) “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto”, *Reforma y Democracia*, n°58, pp. 61-100.

Putnam, R. (2001) “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, *Zona Abierta*, N° 94/95, Madrid, pp. 89-104.

Ramírez-Alujas, A. (2010) “Innovación en la gestión pública y *open government* (gobierno abierto): Una vieja nueva idea”, *Revista Buen Gobierno*, (9).

Ramírez-Alujas, A. (2012) “Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”, *Más poder local*, n°12, pp. 14-22.

Rofman, A., & Foglia, C. (2015) “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los' 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización”, *Estado y políticas públicas*, n°3 (5), pp. 41-61.

Rosanvallon, P. (2007) *La contra-democracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006) *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, Gedisa.

Vilar, D. (2010) “Estrategias de OGov para un desarrollo sostenido”, *Open government: gobierno abierto*, pp.199-212.

Vilar, D. (2018) "Procesos de implementación de políticas de Gobierno Abierto en la Municipalidad de Lomas de Zamora – Argentina” ponencia en *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guadalajara, México.

Welp, Y. (2016) “La Participación Ciudadana como compromiso democrático”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, pp. 97-121.

Young, I. M. (2002) *Inclusion and democracy*, New York, Oxford University Press.