

Título de la ponencia: Metodologías de innovación pública para fortalecer la deliberación colectiva. El caso del Método CHE como estrategia evaluativa para la elaboración de políticas públicas.

Matías Leandro Mattalini

Autor: Matías Leandro Mattalini (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - sede Argentina y Universidad Nacional de Lanús)¹

Resumen: Desde hace tiempo se sostiene que la democracia participativa es un horizonte al que debemos aspirar y para el cual se deben generar caminos que permitan su alcance. La innovación pública abierta se presenta como un camino propicio para tal fin. Se trata de un complemento del gobierno abierto que debe promover el acceso a la información y la garantía de una transparencia activa. Se basa, fundamentalmente, en la construcción de metodologías que permitan fortalecer el debate público en torno a la definición de problemas, las alternativas de solución, la evaluación de la implementación y la comunicación de las políticas sobre la base del principio de rendición de cuentas. La innovación pública abierta en ese marco se presenta como un cambio de rumbo o perspectiva que implica dejar de lado la lógica unidireccional de gobierno (de los gobernantes hacia los gobernados) y pasar a un modelo en red o asociativo (de relación entre gobierno y comunidad), basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva, o como se la empieza a llamar hoy: co-gobernanza. En esta ponencia se reflexiona sobre el aporte de la innovación pública abierta a la evaluación de las políticas teniendo como caso el Método CHE (Comunidades Hilando Estrategias).

¹ Es Licenciado en Filosofía por la Universidad del Salvador (Área San Miguel) y Magister en Políticas Públicas y Gobierno por la UNLa. Actualmente se encuentra realizando su doctorado en filosofía en la UNLa. Es profesor adjunto de la UNLa y en el ámbito de la gestión, se desempeña como director de Planificación y Evaluación de dicha universidad. También es profesor en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión y el Diploma Superior en Evaluación de Políticas Públicas y Toma de Decisiones del Área de Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina.

Introducción

Desde hace tiempo se sostiene que la democracia participativa es un horizonte al que debemos aspirar y para el cual se deben generar caminos que permitan su promoción y alcance. La innovación pública abierta se presenta como una senda propicia para tal fin. Se trata de una actividad enmarcada bajo el paradigma del gobierno abierto que debe promover el acceso a la información, la producción compartida y la garantía de una transparencia activa. Se basa, fundamentalmente, en la construcción de metodologías que permitan fortalecer el debate público en torno a la definición de problemas, las alternativas de solución, la evaluación de la implementación y la comunicación de las políticas sobre la base del principio de rendición de cuentas.

La innovación pública abierta se presenta como un cambio de rumbo o perspectiva que implica dejar de lado la lógica unidireccional de gobierno (de los gobernantes hacia los gobernados) y pasar a un modelo en red o asociativo (de relación entre gobierno y comunidad), basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva, o como se la empieza a llamar hoy: co-gobernanza².

En esta ponencia se reflexiona sobre el aporte de la innovación pública abierta a la evaluación de las políticas públicas teniendo como caso de estudio la Mesa Federal de Participación Ciudadana³ y en particular el Método CHE (Comunidades Hilando Estrategias). Para el desarrollo se propone el siguiente itinerario:

- 1- Identificar y analizar las distintas definiciones y usos de la innovación pública en diálogo con la evaluación de las políticas públicas y la noción de gobierno abierto en Argentina.
- 2- Mencionar y describir algunas experiencias y dispositivos de innovación y reflexionar sobre la articulación con los procesos evaluativos.
- 3- Describir el Método CHE (Comunidades Hilando Estrategias) como caso de estudio en materia de técnicas e instrumentos para efectivizar la innovación y fortalecer la democracia participativa.

1- La innovación pública. Recorrido histórico y diálogo con la evaluación y el gobierno abierto

Indudablemente, cómo ya lo hemos mencionado, la innovación en la gestión pública está ligada al paradigma del gobierno abierto. Según Oszlak (2013), podemos identificar tres elementos u orientaciones de dicho paradigma: a) aquella que se centra en la transformación tecnológica y podríamos vincular más con la noción de gobierno electrónico, b) aquella que promueve nuevos vínculos entre el Estado y la comunidad a través de formas de participación ciudadana de colaboración y co-creación (creación colectiva) y c) aquella que cuestiona y repiensa la organización y el funcionamiento de la burocracia del Estado y su rol en el desarrollo de las políticas públicas.

Como sostiene Grandinetti (2018) la innovación cruza las tres orientaciones. Su pretensión es transformar la relación entre el Estado y la comunidad y se constituye como un resultado de dicha relación a la vez que la produce. Ahora bien, en ese mismo camino, la autora se pregunta si la innovación es una idea original o bien se trata de una repetición con cambio de rostro. A tal fin, define la innovación en el marco del paradigma del gobierno abierto y luego realiza un recorrido histórico desde los años 90 en adelante para posicionarse recuperando elementos de los diversos enfoques. Seguimos su indagación para exponer de manera sintética el camino transitado y los modos de comprensión del concepto de innovación.

Básicamente pueden reconocerse tres momentos de desarrollo en Argentina (y en gran medida, en América Latina). El primero vinculado a los procesos de descentralización y desregulación

² Volveremos sobre el término co-gobernanza en el desarrollo del texto.

³ Ver: <https://www.mesafederalpc.online/index.html>

vivenciados durante la década de los 90 con el auge neoliberal y las consignas del Consenso de Washington. Las críticas a la burocracia estatal y a la intervención del propio Estado en la economía, sientan las bases para instalar la necesidad de la modernización de la administración estatal a partir de los postulados de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*). La evaluación de las políticas públicas por resultados tomará una relevancia significativa en esta época en la que se instalarán estructuras y dispositivos específicos dedicados a dicha actividad⁴. En este marco, se despliega e inserta el concepto de “innovación” que se propone como camino para la democratización y la superación del paradigma burocrático en la gestión pública incorporando tecnologías externas más eficientes y eficaces (Motta, 1996). Esto se manifiesta, de manera cabal con el impulso de los espacios de participación y articulación en el nivel de gobierno local. En esta línea, en 1998 se crea la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni) que inicia un proceso de elaboración de investigaciones académicas sobre innovación, constituyendo una masa crítica en torno a la temática⁵. A la par de estos desarrollos sobre innovación, podemos encontrar estudios y propuestas en materia de gobernanza y gobierno multinivel que vienen a poner en cuestión la compartimentación del Estado y la necesidad de gestionar desde el paradigma relacional (Neirotti, 2021). La descentralización del Estado provoca un mayor protagonismo de los niveles de gobierno provincial y local y la necesaria intervención de las organizaciones de la sociedad civil⁶. Sin embargo, esto se da desde una perspectiva despolitizada; en efecto, la crítica no es sólo al Estado sino a la política. La administración pública debe parecerse más a la empresa para conseguir los resultados esperados.

El segundo momento es identificado como de “retracción” de la idea de innovación. Se manifiesta, en el comienzo del tercer milenio en América Latina, el denominado “regreso” o “retorno” del Estado (Vilas, 2011), ya no como en los años de la posguerra, conocido como “etapa del Estado de bienestar”, sino como aquel Estado que viene a cobrar una centralidad en materia de ampliación de derechos luego de un tiempo neoliberal que subsumió a la población en la pobreza destruyendo el empleo y las capacidades de desarrollo. En ese contexto, como sostiene Neirotti (2015 y 2019), las políticas se presentan “en vías de institucionalización” (aunque ello implique cierta desprolijidad). Lo urgente tapa lo importante y se llevan adelante procesos de gobierno multinivel con carencias de coordinación pero con un fuerte impulso de la gobernanza que propone reconocer la multiactoralidad y las experiencias de colaboración entre el Estado y la comunidad a partir de la incorporación de nuevas tecnologías (TICs) y la constitución de redes para el fortalecimiento de la gestión. A diferencia de los 90, este proceso se da en un clima de politización y recuperación de la “militancia” por causas diversas como: los derechos humanos, la perspectiva de género, la perspectiva ecológica, etc. Desde el gobierno nacional se generan diversos planes estratégicos

⁴ Para una descripción basta de las estructuras y dispositivos ver: Neirotti N., Brissón M. E. y Mattalini M. (2019).

⁵ Sostiene Grandinetti: “En el marco de REDMUNI, se producen trabajos significativos sobre la innovación en los gobiernos locales. Entre ellos, pueden mencionarse el del Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, «Innovación y Espacio local», de 1999, coordinado por Lylia Maxera, sobre innovaciones en la gestión local que llevaba a cabo el municipio de Rosario; los trabajos de Daniel Cravacuore, entre ellos, «Innovación y gestión municipal», de 2002, de la Universidad Nacional de Quilmes, y los de Claudio Tecco, «Innovación, gestión municipal y desarrollo territorial», de 2002, que integra el trabajo anteriormente citado, de la Universidad Nacional de Córdoba” (Grandinetti, 2018: 98-99).

⁶ En esta ponencia utilizamos el término sociedad civil y el término comunidad de manera indistinta para hablar de las articulaciones entre el Estado y las organizaciones del pueblo. Pero para precisar el término seguimos a Neirotti (2021), quien retoma el concepto de sociedad civil que exponen Bresser Pereira y Cunill Grau y destaca varios aspectos. Ante todo, es de notar que la sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo sino más bien heterogéneo aunque con capacidad para organizarse pese a las diferencias. En esta línea, es fuente de solidaridad y del sentido comunitario. Por ello, hablamos de “sociedad civil organizada” con posibilidades de incidir en la agenda de gobierno y trabajar mancomunadamente con el Estado. Es importante aclarar que la sociedad civil está atravesada por las desigualdades económicas y sociales y que por tanto se constituye y se organiza –en muchos casos– haciendo frente a la lucha por los derechos humanos. Así, en tanto cuenta con capacidad para organizarse y exigir respuestas a necesidades específicas, la sociedad civil es un concepto político que implica un poder determinado. Ahora bien, este poder se distribuye en cuotas desiguales dependiendo de la riqueza, de los saberes adquiridos y de la capacidad organizativa.

sectoriales e intersectoriales –en algunos casos con altos niveles de participación⁷– y se llevan a cabo evaluaciones de las políticas considerando ya no sólo los resultados sino también la efectivización de los derechos de la población a partir de las intervenciones públicas⁸. Sin embargo, gestores y políticos no incorporan esta perspectiva de manera sistemática y por otro lado, quedan en un margen las experiencias y reflexiones en torno a la innovación (aunque puedan reconocerse algunas prácticas de manera particular en los procesos de participación ciudadana), por ello Grandinetti identifica este momento como de retracción.

En el tercer momento, se identifica un relanzamiento del concepto de innovación asociada a la perspectiva o paradigma de gobierno abierto. En efecto, en 2011 se creó la *Open Government Partnership* (OGP), conocido en Argentina como la Alianza para el Gobierno Abierto. Se trata de una iniciativa que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos combinando fuerzas para “promover una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable”⁹. Argentina forma parte de OGP desde 2012 y ha desarrollado cinco planes de acción buscando resultados e instaurando procesos de articulación colaborativa con la sociedad civil. En ese marco, en España surge también la Fundación NovaGob que “está dedicada a promover la innovación y la transformación en el sector público en España y Latinoamérica. Su objetivo principal es fomentar la colaboración, el intercambio y transferencia de conocimientos hacia las administraciones públicas”¹⁰. La definición que se adopta respecto de la innovación tiene que ver con la novedad en la proyección de ideas practicables para generar cambios y valor público “rompiendo con las prácticas y rutinas existentes, transformando y cambiando las capacidades de la organización” (NovaGob, 2017: 11). Así, se puede hablar, en este tercer momento de un desarrollo de la “innovación pública Abierta”.

Así como para Neirotti (2019), en la evaluación de las políticas públicas se propone un nuevo paradigma superador del tecnocrático que sólo está enfocado en la eficiencia, la eficacia, la efectividad y la economía, también en la innovación se propone una nueva mirada –que se puede reconocer en experiencias concretas– y un proceso de “producción colaborativa”, de “gestión de lo común” que implica la co-creación de valor público por medio de la participación ciudadana.

En efecto, Neirotti (2015) comparte seis notas en la búsqueda de un nuevo paradigma en el campo de la evaluación: 1) el fortalecimiento de la comunicación, apropiación y uso del conocimiento producido por la evaluación; 2) la consideración de una perspectiva sistémica e integrada que reconozca las diferentes voces y capacidades instaladas; 3) el tránsito hacia una cultura evaluativa que permita a los gestores y decisores adoptar una constante reflexión sobre la práctica; 4) una fuerte vinculación entre la capacidad técnica de los evaluadores y la política como el ámbito donde se disputan y se conjugan los valores; 5) el avance en materia de deliberación colectiva a partir de los procesos evaluativos y 6) la incorporación del enfoque de derechos en la propia evaluación.

En una dirección similar –a nuestro juicio– Grandinetti (2018) reflexiona sobre el nuevo modelo de innovación pública abierta que propone una fórmula con parámetros propios: “inteligencia social + inteligencia institucional = + valor público”. Se combinan en dicha fórmula cuatro pilares: el acceso a la información, la construcción de redes de actores, la capacidad de producción colaborativa y la conciencia de la co-creación como necesaria en los procesos de gestión pública. Este modelo es superador del de la innovación centrada en la mera incorporación lineal de tecnología o en la mejora

⁷ Entre los planes estratégicos podemos mencionar los siguientes: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, el Plan Argentina Innovadora 2020, el Plan Estratégico Territorial, el Plan Federal de Salud, el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Plan Federal Estratégico de Desarrollo Turístico, entre otros.

⁸ En una investigación realizada entre 2014 y 2015 pudimos recopilar 94 informes de evaluación publicados en las páginas oficiales. Los resultados de dicha investigación se encuentran en el libro: Neirotti N., Brissón M. E. y Mattalini M. (2019). *Tiempo de retorno del Estado. La evaluación de las políticas públicas en la Argentina 2003-2015*. Remedios de Escalada: EdUNLa.

⁹ Ver: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>

¹⁰ Ver: <https://novagob.org/sobre-novagob>

de los diseños organizacionales que deberían derivar en productos concretos de manera eficiente y eficaz. La innovación pública abierta, del mismo modo que la evaluación, debe tender a fortalecer la deliberación colectiva e incorporar la mayor participación posible en pos de la solución de los problemas públicos.

Resaltamos que se habla de “inteligencia social”. Se comprende que la inteligencia es social cuando se incorporan “ciudadanos, técnicos, universidades, organismos de I+d+i, expertos, activistas sociales, organizaciones de diferentes niveles, en dinámicas de coproducción de ideas, políticas y servicios” (Grandinetti, 2018: 108). Hay quienes llaman a este tipo de inteligencia “colectiva”. Particularmente Pierre Lévy la define del siguiente modo: “es una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. (...) El fundamento y el objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas, y no el culto de comunidades fetichizadas o hipostasiadas” (Lévy, 2004: 20). No es menor que en tiempos donde prima la noción de inteligencia artificial como novedad y como herramienta que modifica el futuro inmediato en términos culturales, económicos, sociales y políticos, la innovación pública abierta revalorice la inteligencia colectiva como aquella que posibilita una transformación y que genera valor público o podríamos decir: comunitario.

En este sentido, tanto la evaluación como la innovación se presentan en línea directa con la noción de gobierno abierto y se potencian mutuamente. En definitiva, de lo que se trata es de ampliar y ligar los procesos participativos con las instancias de indagación sistemática valorativa (evaluación) y de creación novedosa y compartida (innovación), a fin de obtener una “producción colaborativa” que pueda incidir con más fuerza en la transformación social y política contando con información pública abierta para fortalecer el debate y apoyar o modificar acciones y decisiones de gobierno.

A este proceso de incremento de la participación en el gobierno –y podríamos decir en todo el ciclo de las políticas públicas– algunos lo denominan “co-gestión”. Es decir una gestión compartida, producida de manera colectiva, con conducciones más horizontales. Se trata de una gobernanza colaborativa o “co-gobernanza”. Un concepto que a primera vista resulta redundante o repetido. Sin embargo, existen estudios y grupos de investigación que buscan proponerlo a fin destacar elementos innovadores respecto de la gobernanza que tuvo su auge durante la década del 90 y que si bien introduce una crítica a las relaciones de poder, queda prisionera de la mera horizontalidad de mercado, la cual no toma en cuenta que el punto de partida no es el mismo para cada comunidad. Según una definición acordada luego de dos congresos internacionales sobre la temática, la co-gobernanza “identifica una experiencia de gobierno participativo (“en red”), que apunta a un alto nivel de colaboración intersubjetiva y multisectorial en la construcción de políticas públicas”¹¹. En esta dirección parecen presentarse las nociones ya compartidas de evaluación, innovación y gobierno abierto, las cuales sistematizamos en el cuadro siguiente.

¹¹ Definición adoptada de la web: <https://es.co-governance.org/>. Para profundizar ver: Brito R., Mattalini M., Dal Pozzo F. e Ropelato D. (2021).

	Gobierno abierto	Evaluación de políticas públicas	Innovación pública abierta
<i>Definición adoptada</i>	“un gobierno se considera “abierto” en la medida 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 y grupos de interés, entre otros” (Presidencia de la Nación, 2013: 1-2).	“La evaluación es la emisión de juicios valorativos fundados sobre evidencia empírica acerca de la marcha de las políticas públicas a fin de mejorarlas. Pero no puede haber mejora si no hay uso del conocimiento por parte de quienes participan en la toma de decisiones”. (Neirotti, 2015: 9)	Aplicación de ideas practicables y novedosas para generar cambios y valor público “rompiendo con las prácticas y rutinas existentes, transformando y cambiando las capacidades de la organización” (NovaGob, 2017: 11)
<i>Principales aportes a la administración estatal</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sitios web que promuevan el acceso a la información pública. - Generación de indicadores de visualización y seguimiento de la gestión. - Mayor transparencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de informes ex ante, durante y ex post para la toma de decisiones. - Instancias de reflexión sobre la práctica - Herramientas y conocimiento científico que promueven el aprendizaje y proponen mejoras en las políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento sobre la visión de los problemas de la comunidad. - Fortalecimiento del vínculo entre las y los decisores, gestores y destinatarios. - Metodologías para la participación ciudadana - Nuevas propuestas de intervención construidas a partir de la inteligencia colectiva.
<i>Principales aportes a la ciudadanía</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Rendición de cuentas - Conocimiento sobre trámites y gestiones específicas - Conocimiento sobre el diseño, la implementación y los resultados de las políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento científico sobre los procesos y los resultados de los planes, programas y proyectos. - Garantía de seguimiento de las políticas. - Conocimiento sobre la efectivización o no de los derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación efectiva en la elaboración, en la implementación y en la evaluación de las políticas públicas (co-gestión). - Mayor conocimiento y vínculo entre la ciudadanía, los decisores y gestores de la política.

Fuente: Elaboración propia

2- Experiencias y dispositivos de innovación pública abierta en Argentina

En una investigación que hemos iniciado en el corriente año en la Universidad Nacional de Lanús, nos hemos propuesto indagar sobre los organismos y las estructuras dedicadas a la innovación pública y la promoción del gobierno abierto para luego revisar sus aportes, coincidencias y propuestas de diálogo con la evaluación de políticas públicas¹². En esta ponencia –que esperamos contribuya al desarrollo de la investigación mencionada–, nos limitamos a describir la experiencia de la Mesa Federal de Participación Ciudadana, sobre todo la del último Encuentro Federal realizado en General Pico (Provincia de La Pampa) titulado “El futuro de la incidencia social... De la matemática de la participación ciudadana a la geometría de la inteligencia colectiva”¹³. La descripción de dicho encuentro, de quiénes participaron y de los principales temas desarrollados nos permitirá dar cuenta de algunos procesos de institucionalización de la innovación pública en Argentina sobre todo a nivel provincial y local.

2.1 Itinerario histórico

A fines del año 2015, la Secretaría de Participación Ciudadana de la Provincia de Salta con el apoyo de los distintos Ministerios y de las Universidades (la Nacional, la Católica y la Provincial) convocó al 1er Congreso Nacional de PC con el lema "La participación ciudadana en la agenda pública, como política de Estado". Participaron del mismo, representantes de las provincias de Neuquén, Tucumán, Jujuy y Chaco. Allí surge la intención de armar una red o consejo de participación ciudadana. En 2016 se amplía la participación y se reúnen representantes de 10 Provincias: Salta, San Luis, Chaco, Tucumán, Jujuy, Catamarca, Neuquén, La Pampa, Santa Fe y Buenos Aires e incluso reciben el acompañamiento del Gobierno Nacional a través de la presencia del Subsecretario de Innovación Pública y Gobierno Abierto. Se constituye así, la Mesa Federal de Participación Ciudadana¹⁴.

Más adelante, también en 2016 se realiza el II Congreso Nacional, bajo el lema "Participación, innovación e incidencia" con la participación de más de 400 personas en Villa La Angostura, Neuquén. Allí se define la Mesa “como un espacio integrado por representantes político- ejecutivos de todas las provincias de Argentina que tengan a su cargo políticas e iniciativas de participación ciudadana”.

Entre los hitos más significativos se pueden destacar los siguientes:

- 18 provincias integradas (aunque no de manera constante a lo largo de los años)
- 9 reuniones de trabajo (Salta, Santa Fe, Neuquén, Casa de Jujuy, Casa de Jujuy en CABA, Tucumán, Santiago del Estero, La Pampa)
- 1er Congreso Nacional de PC “La PC en la agenda pública como política de Estado” (Salta, 2015)

¹² *Potencialidades del gobierno abierto y la innovación pública para promover y mejorar el uso e incidencia de la evaluación de políticas públicas en la Argentina. 2013-2022*. Brissón M. E. (Directora), Mattalini M. (Co-director), Carpinacci L., Martínez A., Méndez M, Martínez G., Cabeza J., Ossorio A., Molina M. G., Pérez Mauco M., Mallamace M. A. (Investigadores). Convocatoria UNLa Amilcar Herrera 2023. Código: 80020230400005LA

¹³ Ver: <http://www.generalpico.gob.ar/noticias/109>

¹⁴ Toda la historia y el recorrido de la Mesa Federal de Participación Ciudadana ha sido recuperado de: <https://www.mesafederalpc.online/conocenos.html> (Redacción por: Clelia Avalos y José Farhat).

- 2do Congreso Nacional de PC "Participación, Innovación e incidencia (Neuquén, 2016)
- 3er Congreso Nacional de PC "Hacer, Explorar, Aprender" (Santiago del Estero, 2017)
- 4to Congreso Nacional de PC "Repensar y descentralizar la democracia desde lo local" (2018)
- 5to Congreso de la Mesa Federal de Participación Ciudadana - Innovación en Políticas Públicas Abiertas (Tucumán, 2019)
- Creación del "Federal Lab" como espacio de innovación pública para el diseño de políticas y herramientas de participación ciudadana

El 5to Congreso de la Mesa Federal de Participación Ciudadana - Innovación en Políticas Públicas Abiertas, tuvo entre sus objetivos dos que destacan la predominancia del tema de la innovación: "1) consolidar la Red Federal de Facilitadores de Innovación Pública Abierta y 2) promover la integración a la Red de Facilitadores de Innovación Pública Abierta". Para concretar este último objetivo se fortaleció la alianza entre cuatro tipos de actores: funcionarios públicos provinciales y municipales, técnicos y equipos de gestión, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil así como profesionales, centros de estudios y miembros de la academia.

En el marco de este recorrido, el 25 de agosto de 2022, se realizó la 1era Cumbre de Laboratorios de Innovación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Allí se reunió el "Federal Lab" con la participación de representantes de las diversas provincias que cuentan con laboratorios de innovación pública abierta y del propio Gobierno Nacional. En ese marco se presentó el "Kit para Laboratorios de Innovación Pública (K.L.I.P)". Se trata de un manual que nace de la colaboración entre el equipo de Método Feeling¹⁵ y el Federal Lab para los laboratorios de todas las regiones de Argentina congregados en lo que se denominó "Late Argentina" y en articulación con la Mesa Federal de Participación Ciudadana.

KLIP busca aportar al ecosistema de innovación pública siendo una guía para apoyar procesos de creación y consolidación de laboratorios de innovación pública. Consta de 5 módulos donde se tratan temas como la organización de los espacios; las características de los equipos de trabajo; las metodologías; los desafíos que se pueden utilizar; y por último, cómo tener en cuenta la comunicación para poder visualizar el trabajo (Feeling y Federal Lab, 2020: 5).

Volveremos sobre este Manual, sobre todo en lo que concierne a lo metodológico, en el punto 3.

2.2 El Encuentro Federal: El futuro de la incidencia social...

Luego de este itinerario histórico de constitución y acción de la Mesa Federal de Participación Ciudadana y el Federal Lab, nos concentramos en el ya mencionado Encuentro Federal realizado en General Pico. Allí se propuso pasar del mero componente cuantitativo de la participación (es decir, la mera sumatoria de actores que están presentes en una instancia de intercambio) a las diversas posibilidades amplificadas que ofrece la inteligencia colectiva. En efecto, el resultado de un proceso reflexivo que se comparte y se debate, y que deriva en acciones que inciden en la realidad social, implica –como ya hemos mencionado– una co-producción, una co-creación, una novedad mucho más potente capaz de abordar los problemas públicos

¹⁵ Ver: <https://feeling.com.co/metodologia/>

y brindar soluciones más eficaces y efectivas por ser asumidas por los decisores a partir del dialogo Estado-comunidad. La apertura de datos y la comunicación y participación de la comunidad en todo el proceso de las políticas públicas, permite un “plus” en la resolución de conflictos y conecta ideas practicables que yacen –como dice Lévy– repartidas en todas partes.

El Encuentro Federal se organizó en paneles, conversatorios y foros juveniles de participación. En el caso de los paneles y conversatorios la pregunta orientadora fue: “¿cómo reinventar la participación en los espacios públicos?” Para responder esta pregunta se pensaron dos dinámicas precisas inspiradas en el Método Comunidades Hilando Estrategias (CHE) –del que hablaremos más adelante– y promovidas por el Federal Lab. Dichas dinámicas se sintetizan en las siguientes placas:

ENCUENTRO FEDERAL GENERAL PICO
27 DE JUNIO 9:00hs

PANEL

¿Cómo reinventar la Participación en los espacios públicos?
Cómo re-imaginar las convocatorias, la calidad de la deliberación, la incidencia y la calidad democrática en los dispositivos que promueven la participación de ciudadanos, vecinos, usuarios y servidores públicos.

1 . AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN
¿CÓMO RE-IMAGINAR LAS CONVOCATORIAS PARA QUE MÁS CIUDADANOS PARTICIPEN DE ESPACIOS DE GOBERNANZA PÚBLICA?

🕒 3 minutos
🖼️ 1 Imagenes

2 . AUMENTAR LA INCIDENCIA
¿QUÉ ESTRATEGIAS EFICACES SE PUEDEN DESARROLLAR PARA GARANTIZAR EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MAYORES NIVELES DE REPARTO DEL PODER EN LAS DECISIONES, MAYOR INFLUENCIA/APORTES CIUDADANAS.

🕒 3 minutos 🖼️ 1 Imagen

3. AUMENTAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA
¿QUÉ ACCIONES PUEDEN GARANTIZAR MAYOR ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; MÁS EFICAZ PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO Y MAYOR TRANSPARENCIA A LOS ACTOS DE GOBIERNO?

🕒 3 minutos
🖼️ 1 Imagen

CONSIGNA:
¿CÓMO REINVENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

4 . AUMENTAR LA DELIBERACIÓN
¿CÓMO DEBEN SER LAS NUEVAS HERRAMIENTAS, METODOLOGÍAS Y FACILITADORES QUE MAXIMICEN LA PRODUCCIÓN COLECTIVA EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

🕒 3 minutos 🖼️ 1 Imagen

Fuente: Método CHE - Federal Lab



Fuente: Método CHE - Federal Lab

Cada expositor debió compartir una imagen y unas palabras alusivas a cada uno de los verbos que se visualizan en las placas (3 min por imagen) buscando responder de manera precisa a las preguntas y conceptos; provocando, de este modo, un auténtico diálogo entre las experiencias y reflexiones compartidas. Dichas reflexiones se constituyeron en disparadores para la generación de ideas entre el público asistente. De este modo, se rompió con la exposición lineal y unidireccional y se obligó a que los actores dejen de ser meros espectadores y pasen a ser verdaderos protagonistas.

Cada conversatorio culminó con un ejercicio de participación donde se definieron temas y metodologías de intervención priorizados por los actores. Para ello se armaron grupos de debate que permitieron identificar problemas comunes y metodologías para favorecer y aumentar la participación y la incidencia recuperando las experiencias expuestas y los saberes propios.

En total se realizaron tres paneles y tres conversatorios en los que se expusieron 22 experiencias y reflexiones diversas de funcionarios, académicos y referentes de organizaciones de la comunidad. A continuación se listan las 17 instituciones que representaron los expositores y que dan cuenta de una pluralidad de dispositivos que se encuentran en diversas estructuras y organismos de gobierno, los cuales, adoptan la innovación y la participación ciudadana como herramientas innegables para lograr la incidencia social y la transformación de la realidad desde los gobiernos:

- Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Córdoba
- Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén
- Dirección de Participación Ciudadana de la Municipalidad de General Pico. La Pampa
- Dirección de Participación Ciudadana. Municipalidad de Rosario

- Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires
- Ministerio Público de la Defensa del Neuquén
- Movimiento Políticos por la Unidad
- Municipalidad de Despeñaderos. Córdoba
- Municipalidad de General Lagos. Santa Fé
- Municipalidad de Pérez. Santa Fé
- Municipalidad de San Patricio del Chañar. Neuquén
- PoliLab de la Universidad Nacional de Rosario
- Red de Innovación Local
- Secretaría de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Zapala
- Universidad Nacional de La Pampa
- Universidad Nacional de Lanús

3- El Método CHE. Una experiencia de innovación para la transformación¹⁶

En el manual KLIP se presentan tres métodos para implementar procesos de innovación pública: el Método Feeling, el Método SISA¹⁷ y el Método CHE. En esta ponencia, dada la descripción del Encuentro Federal realizado en General Pico, nos focalizamos en éste último.

El Método CHE, no es sólo un método en el sentido científico del término. Es ante todo un colectivo, una comunidad de aprendizaje y de amistad que ofrece un servicio a instituciones y organizaciones fundamentalmente del sector público, y que se caracteriza por la incorporación de la participación y la innovación pública abierta como ejes centrales de su proyecto.

CHE es una sigla, como ya hemos explicitado: “Comunidades Hilando Estrategias”. En este nombre, se pueden percibir de manera implícita dos de las premisas antes mencionadas: la de la inteligencia colectiva y la de la co-gobernanza. En efecto, el sujeto es colectivo, son las comunidades. Pero además, es ese sujeto colectivo el que puede reconocer y denominar con criterio los problemas públicos y asumir y desplegar alternativas de solución de manera creativa. Son las comunidades las que pueden hilvanar los hilos que entrelazan capacidades y recursos, y visibilizar los caminos impensados (desde una posición solitaria, “detrás de un escritorio”) y hasta improbables (desde la lógica formal) pero fecundos y posibles.

CHE es, también, la pronunciación castellana de la palabra de lengua mapuche “Ce” que significa “persona” y “gente” a la vez. “Mapu” es la tierra o el país. Mapuche es la gente que habita una tierra o un país. En definitiva una comunidad situada¹⁸. La experiencia de trabajo colectivo vivenciada en comunidades pertenecientes a la Patagonia argentina, llevó a los creadores del Método CHE a trabajar sobre la base de la lengua mapuche, pero cabe aclarar que “el método es una co-creación de dos colectivos

¹⁶ Parte de lo redactado y reflexionado en este apartado emerge de una observación participante realizada en diversos encuentros y en particular en el que se llevó a cabo en General Pico. Agradezco la posibilidad de formar parte del Método CHE, en particular a Ernesto Figueroa, Lautaro Aragón y Gretel Galeano con quienes más he compartido y a quienes más les he consultado cuestiones específicas del Método.

¹⁷ “Proceso conformado por una serie de herramientas para guiar procesos colectivos de manera sistematizada, aplicando componentes de la metodología del *Design Thinking* (pensamiento creativo) para desarrollar cualquier tipo de acciones colectivas concretas con un enfoque feminista” Ver: <https://asuntosdelsur.org/recurso/metodo-sisa-mujeres-activando/>

¹⁸ Cfr. Fray de Augusta F. J. (2016).

en lugares distantes en lo geográfico pero cercanos en las estrategias para el abordaje: el Proyecto Magnolia de la Patagonia y la Fundación Compartir de Buenos Aires”.¹⁹

En esa dirección elaboraron una propuesta de momentos o instancias que permiten conocer un grupo (o varios) a partir de diversos verbos que configuran aquello que hace a la persona y a la comunidad con la que se desarrolla un proceso de construcción colectiva:

- El “Ser”: relacionado al origen situacional, la identidad, los sueños y la proyección de las personas.
- El “Pensar”: relacionado a las ideas y deseos que cada uno aporta a un proyecto colectivo.
- El “Hacer”: que Implica el co-crear (la co-gestión), desde el trabajo con otros
- El “Compartir”: para crear comunidad de aprendizaje, para redescubrir y repensar saberes escuchando a otros, para comunicar.
- El “Bien(estar)”: que atañe al modo en el que se encuentran las personas en su salud física y mental.
- El “Sentir”: que muestra las sensaciones y los sentires de cada persona en torno a determinadas situaciones o vivencias.
- El “Democratizar”: que muestra los modos en que las personas y las comunidades participan de las decisiones y de la vida política.

Por cada verbo se establece un conjunto de preguntas que los integrantes de un grupo responden de manera analógica seleccionando respuestas (a modo de una encuesta o entrevista estructurada). Cada persona marca en un afiche (o lienzo, como acostumbran llamar los integrantes del Método CHE) las respuestas a cada pregunta y luego se realiza una lectura compartida de los puntos más sobresalientes generando un conocimiento rápido y efectivo –además de “abierto”–, de las características, pensares y sentires del grupo o comunidad con la que se trabaja. Desde ya, de acuerdo a las características del grupo y según la solicitud de los destinatarios, se establecen un cúmulo de preguntas específicas. Es decir, el Método es flexible y se adapta a las circunstancias. A continuación compartimos una muestra de los afiches mencionados.



Fuente: Método CHE – Encuentro Federal de General Pico

¹⁹ Ver: <https://www.eseiap.com/metodoche/>



Fuente: Método CHE – Encuentro Federal de General Pico



Fuente: Método CHE – Encuentro Federal de General Pico

De este modo,

CHE representa una herramienta para la promoción de la inteligencia colectiva; un nuevo enfoque para abordar desafíos públicos, situando a las personas en el centro de su acción; promoviendo, creando e implementando soluciones que generen valor públicos para las personas y las comunidades (Feeling y Federal Lab, 2020: 34).

Reflexiones finales

Como primera conclusión fortalecemos lo dicho en el primer punto: que es posible establecer un vínculo explícito entre la innovación pública, la evaluación de las políticas públicas y el paradigma de gobierno abierto. Hay objetivos comunes que establecen un parentesco entre los tres campos de conocimiento y aplicación:

- la búsqueda de la transparencia en la gestión a partir de la comunicación de la información pública;
- la generación de conocimiento reflexivo e indicativo para el uso por parte de decisores, gestores y destinatarios de la política;
- la implicancia de diversos actores en la gestión pública con el impulso de la participación ciudadana;
- la tendencia a fortalecer los procesos de deliberación colectiva y, por tanto, la democracia, favoreciendo la co-gestión, la co-gobernanza.

En segundo lugar, cabe destacar que la innovación pública abierta sólo toma relevancia si se promueven metodologías que faciliten el diálogo entre ciudadanas y ciudadanos con decisores y funcionarios para la identificación de problemas públicos y la elaboración de estrategias o soluciones posibles. La ciudadanía no puede quedar reducida a un mero informante clave. Debe ser asumida como protagonista de la transformación para la mejora de la calidad de vida y la efectivización de los derechos. Por ello, las metodologías deben trascender el procedimiento científico estándar (generación de una hipótesis, realización de un proyecto de indagación sistemática, recolección de la información, análisis de datos, comprobación o refute de la hipótesis, comunicación), aunque no debe negarlo sino valerse del mismo e ir más allá. Las metodologías de la innovación están llamadas a contribuir a la co-creación, a la producción social para la mejora. Deben generar las condiciones para que la inteligencia colectiva y la inteligencia institucional se entrelacen y robustezcan las políticas públicas.

Por último, destacar que las experiencias de la Mesa Federal de Participación Ciudadana, el Federal Lab y el Método CHE, alientan a trabajar con los pies en la tierra. Es decir, la innovación pública abierta no es una entelequia o un mero concepto de debate intelectual. Es una forma concreta de hacer presente aquellos que presupone la democracia: que la participación ciudadana (aún mediada por dirigentes y representantes) es constitutiva de un gobierno desde, por, con y para el pueblo.

Referencias bibliográficas

- Brito R., Mattalini M., Dal Pozzo F. e Ropelato D. (2021). *Cogovernança como processo de construção de fraternidade na política, a partir das cidades*. Caruaru-PE: Editora Asces. Recuperado de:
<http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/2771>
- Fray de Augusta F. J. (2016). Diccionario araucano-español y español-araucano. Universidad Católica de Temuco.
- Feeling y Federal Lab (2020). “Kit para Laboratorios de Innovación Pública (K.L.I.P)”. Equipo de trabajo: Javier Arteaga, Joanna Jiménez, Alejandra Burbano, Ernesto L. Figueroa (Neuquén), Julia Gorsky (Río Negro), Lautaro Aragón (Buenos Aires), Gretel Galeano (Catamarca), José Farhat (Tucumán). Recuperado de:
<https://drive.google.com/file/d/1pv-82qqefQWm2xMZqauVG16kxKg4RVbP/view>
- Grandinetti R. (2018). “Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. Estado Abierto”. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* Vol. 2, N° 3. Recuperado de:
<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62>
- Lévy, Pierre (2004). *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio* Washington D.C. Traducción del francés por Felino Martínez Álvarez. Recuperado de:
<https://ciudadanosconstituyentes.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/05/lc3a9vy-pierre-inteligencia-colectiva-por-una-antropologc3ada-del-ciberespacio-2004.pdf>
- Motta P. R. (1991). *Innovación y democratización de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Neirotti N. (2015). “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas”. En Neirotti N. (Coordinador). Brissón M.E., Mattalini M. (Editores). *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada, Lanús: EdUNLa, pp. 13-30. Recuperado de:
http://repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Evaluacion_politicas_2019.pdf
- Neirotti N. (2019). *Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia*. Remedios de Escalada: EdUNLa. Recuperado de:
http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Evaluacion_2019.pdf
- Neirotti N. (2021). *Entre todos: educación e intersectorialidad en el espacio local*. Remedios de Escalada: EdUNLa. Recuperado de:
http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Entre_2022.pdf
- Neirotti N., Brissón M. E. y Mattalini M. (2019). *Tiempos de retorno del Estado. La evaluación de las políticas públicas en la Argentina 2003-2015*. Remedios de Escalada: EdUNLa. Recuperado de:
http://repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Tiempos_2019.pdf
- NOVAGOB (2017). *Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración*. Madrid: NOVAGOB.

- Oszlak, O. (2013). "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos". Ponencia presentada en la VIII Conferencia Anual INPAE, San Juan de Puerto Rico.
- Presidencia de la Nación (2013). *Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_de_la_republica_argentina_-_2013-2015.pdf
- Vilas C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: EdUNLa.