



Licenciatura en Administración Pública

Escuela de Política y Gobierno

Informe de Práctica Profesional

Participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de innovación pública en América Latina: el caso de IP360(e) en el año 2022.

Tesista: Alexander Brandwein

Tutor: Darío Romano

Fecha: 12/07/2024

Resumen

El presente trabajo busca aportar a la comprensión del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) según su capacidad de influir en los procesos de toma de decisión. En este Informe de Práctica Profesional se analiza la labor del equipo de Innovación Pública 360 dentro de la OSC Asuntos del Sur durante el año 2022, haciendo énfasis en dos puntos clave: la formulación de un conjunto de estándares de innovación y la creación de la Marca Ciudad de la Municipalidad de Luján. Dichas instancias se consideran ejemplos de *influencia teórica* e *influencia práctica*, es decir, estas acciones pueden estudiarse como un aporte académico-teórico y un aporte metodológico-práctico, respectivamente. La colaboración activa del autor resulta clave para poder llevar a cabo este trabajo cualitativo mediante la observación participante y el análisis documental. En el caso del conjunto de estándares, se observa que el producto podría verse beneficiado si se decidiera implementar variables más precisas y contrastables. Por su parte, la intervención en la localidad bonaerense pone en evidencia la necesidad de poder exigir un mayor grado de *accountability* a los gobiernos en los procesos de políticas públicas colaborativas.

Palabras clave: organizaciones de la sociedad civil, innovación pública, influencia teórica, influencia práctica, gobierno local

Resumen	2
Introducción	4
Estado de la cuestión	5
Encuadre teórico	7
Una definición de innovación pública	7
Factibilidad y necesidad de la innovación pública	8
Comentarios metodológicos	9
Sobre Asuntos del Sur	10
Inteligencia colectiva	12
IP360(e)	12
Formulación de un set de estándares	13
Benchmarking	13
Antes de los estándares: cómo intervenir	14
Generación de estándares	15
Creación de la Marca Ciudad de Luján	17
Introducción	17
Etapa de diseño: construcción de un Laboratorio Ciudadano	19
Etapa de implementación: desarrollo de la Marca	21
El caso de un encuentro participativo	22
Pasos siguientes del proyecto	24
Conclusión, obstáculos encontrados y potenciales soluciones	25
Obstáculos en el set de estándares	25
Obstáculos en la Marca Ciudad de Luján	26
Comentarios finales y conclusión	27
Bibliografía	29

Introducción

Las administraciones públicas de las ciudades (gobiernos locales) suelen contar con la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para llevar a cabo la implementación o evaluación de sus políticas públicas. Podemos identificar a las técnicas y herramientas utilizados por estos agentes como parte de la *influencia práctica* que ejercen o tienen sobre el resultado de los programas en los que participan.

Si bien este concepto ha sido abordado y estudiado con anterioridad, poco se ha escrito sobre los (potenciales) aportes que las OSC pueden hacer en el campo teórico, o dicho de otra manera, su *influencia teórica*. Las perspectivas y métodos que estos actores contemplan y emplean podrían ser pertinentes para los procesos de elaboración de programas o políticas públicas y, a su vez, su posterior estudio académico relevante para múltiples disciplinas, como la sociología, la administración pública o el estudio de las organizaciones.

La participación de las OSC en los procesos de innovación pública es cada vez más necesaria para afrontar los desafíos que presenta América Latina. Poder incorporar las miradas e ideas concebidas desde un abordaje distinto al de los gobiernos locales es fundamental para conjugar respuestas a los problemas de la región en el s. XXI.

En este informe se analiza el caso del equipo de IP360(e)¹ de la OSC Asuntos del Sur en el año 2022. El autor de este Informe formó parte de dicho equipo en ese período y brindó su apoyo, especialmente en las experiencias de co-creación de la Marca Ciudad con la Municipalidad de Luján y la formulación de estándares de innovación pública. Se establece que cada una de esas experiencias son, respectivamente, un ejemplo de *influencia práctica* e *influencia teórica*, y se describen los obstáculos y resultados obtenidos.

Partiendo de dicha base, se formula la siguiente pregunta: **¿qué alcances y qué limitaciones tuvo el trabajo del equipo IP360(e) de la OSC Asuntos del Sur en el año 2022?**

¹ Innovación Pública 360, (estándares).

Resulta relevante estudiar y analizar el trabajo llevado a cabo por IP360(e) y hacer énfasis en los resultados. Como se mencionó, se tomarán como referencias específicas de *influencia práctica* e *influencia teórica* al trabajo realizado en conjunto con la ciudad de Luján en Argentina en el contexto de la co-creación de una Marca Ciudad y el proceso de formulación de un *set* de estándares para la innovación pública para ser utilizado como hoja de ruta para futuras intervenciones, respectivamente, mediante la experiencia personal de práctica profesional y el análisis documental.

El trabajo consistirá de tres partes. La primera será de carácter introductorio, estableciendo la base mediante el desarrollo del estado de la cuestión para el análisis del trabajo realizado que se expresa en la segunda sección. Por último, se destinará un apartado para detallar los resultados y sus posibles implicancias directas e indirectas.

Estado de la cuestión

Las OSC han tenido un rol creciente en las políticas públicas en todo el planeta, especialmente en los países en vías de desarrollo. Según Najam (2000), esto se manifiesta de tres maneras puntuales: incremento rápido del número de organizaciones a nivel mundial; generación de una impronta específica (la marca de las OSC); y aumento del interés académico. El autor aventura a responder el por qué de este fenómeno, sugiriendo que los espacios vacíos de las políticas estatales (por ejemplo, las brechas de implementación) pueden ser ocupados exitosamente por aquellos que son concebidos como destinatarios de esos mismos programas (es decir, la ciudadanía).

Cikurel (2005) menciona que las OSC desarrollan un número de funciones dentro de los procesos de políticas públicas, utilizando una caracterización que puede conceptualizarse desde el enfoque de *influencia teórica y práctica*. Afirma que primeramente estas organizaciones elevan propuestas mediante la participación directa en la etapa de diseño, pudiendo las ideas ser propias o tomadas

de otras experiencias. En segundo lugar, proveen servicios de implementación y monitoreo, haciendo énfasis en la “función catalítica” de tender puentes entre actores sociales e incentivar su participación (Cikurel 2005).

El Ecologic Institute destaca otras dimensiones en su delimitación de las funciones de las OSC, quizá con mayor profundidad sobre la totalidad de su accionar: generación de contenido mediante la ejecución de estudios científicos y posterior publicación en congresos y simposios; realización de campañas de cabildeo y relaciones públicas; o auditoría independiente de procesos y resultados (incluso por iniciativa propia, modalidad usualmente empleada por organizaciones de tipo *watchdog*) en pos de lograr más transparencia y *accountability* (Ecologic Institute 2002).

Es relevante tener en cuenta estas consideraciones y sumar el aporte de Cernea (1988) sobre las ventajas y desventajas comparativas de las OSC. El carácter voluntario-autóctono de estas asociaciones permite, entre otras cosas, la penetración en áreas remotas o rurales, el fomento a la participación ciudadana, la capacidad de alcanzar la operatividad con bajos costos económicos y la posibilidad de flexibilizar e innovar según las necesidades coyunturales. Por contraparte, también se identifican ciertas limitaciones a factores como la sostenibilidad a largo plazo, la replicabilidad de los resultados y la capacidad técnica o recursos de los equipos (Cernea 1988).

Sobre la innovación pública y el aporte de los sectores no-gubernamentales, el proyecto Publin de la Unión Europea también afirma que la diversidad de criterios y orientaciones que se pueden encontrar en el sector privado y el tercer sector puede tener como corolario un grado de innovación en el sector público, pero que no es necesariamente el caso y que debe mantenerse la posibilidad de modificar el “tablero de juego” de acuerdo al contexto (Publin 2005).

Por su parte, Bommert (2010) delimita tres condiciones necesarias para promover la innovación por parte de agentes no-gubernamentales: apertura del proceso político para permitir la entrada de actores externos (un concepto que ha sido mencionado en este documento con anterioridad); incentivo a la toma de riesgos; y percepción cultural positiva de la innovación pública (Bommert 2010). Quizá estas condiciones, que demandan perspectiva a largo plazo y vinculación con la ciudadanía, representan un desafío mayor para América Latina, teniendo en cuenta que sus

gobiernos se “*caracteriza[n] por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta*” (Oszlak 2007, 6).

Este trabajo buscará, entonces, hacer una contribución empírica sobre el rol de las OSC en la región, utilizando un tipo de enfoque que será descrito a continuación.

Encuadre teórico

Una definición de innovación pública

Para poder abordar esta temática, se definirá el concepto de **innovación pública** como “la búsqueda de nuevas ideas, productos, procesos e instituciones en la gestión pública, que transforman su accionar, resultado de esfuerzos intencionales para responder a los nuevos desafíos y escenarios” (Grandinetti 2018, 21). Con esta definición se logra una mayor comprensión sobre el eje principal que marca a la innovación, que es la modificación del accionar de la gestión para brindar respuestas a los problemas públicos. Esta es una definición tradicional que enfatiza el papel del Estado y lo pone como el protagonista innovador: los cambios vendrán a partir de las nuevas ideas, productos, procesos e instituciones que ocurran al interior de la gestión pública.

Pero otro paradigma relevante dentro del campo de la innovación también es el denominado *enfoque del gobierno abierto*, que “*presupone un nuevo paradigma y un modelo de relación, que intenta focalizar los conceptos y las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en las políticas públicas*” (Azubel 2023, 144), con lo cual se brinda una nueva dimensión a la innovación desde el campo de la transparencia y el contralor y se vincula con el enfoque de la gobernanza, especialmente con el axioma de la participación ciudadana en las políticas públicas que se diseñan y llevan a cabo. Además, Azubel (2023) posteriormente se expresa sobre la idoneidad de la implementación de estos preceptos en la gestión local,

mencionando que el trabajo conjunto entre el sector público y los sectores sociales es necesario para construir confianza y políticas públicas inclusivas (Azubel 2023, 150). Nótese que, además, Alvarado y Rodríguez Herrera (2008) resaltan la necesidad de la cooperación con los actores sociales específicamente en América Latina, ya que “[l]as innovaciones más exitosas contemplan la convergencia de diversos actores y agentes sociales” (Alvarado U. y Rodríguez Herrera 2008, 30).

Se interpreta, entonces, que el concepto de innovación pública no abarca únicamente el factor técnico con métricas típicas del sector privado como la eficiencia o la productividad, sino que también se toman como innovaciones válidas la transparencia y participación ciudadana en los procesos de toma de decisión.

Factibilidad y necesidad de la innovación pública

Sin duda, la adopción de prácticas de gobierno orientadas hacia la gobernanza y el gobierno abierto depende también de la voluntad política de llevarlas a cabo. Señala Arroyo (2003) que existen, en contextos descentralizados, tres modelos de gestión a nivel local: *modelo centralizado*, donde las decisiones y ejecuciones son responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo; *modelo descentralizado*, donde la mayor parte de las ejecuciones son realizadas por las OSC que existen en su territorio; y *modelo de gestión asociada*, donde se busca encontrar un equilibrio entre los extremos del eje centralización-descentralización (Arroyo 2003, 12-13).

Pero también depende de la capacidad y voluntad ciudadana de participar en este tipo de procesos. Es decir, es imposible imaginar la participación de la sociedad civil en estos procesos si no tiene conocimiento, acceso y voluntad de ejercer sus derechos individuales y colectivos (Oszlak, 2012). Es necesario que el conjunto ciudadano no solamente conciba como deseable una mayor apertura e injerencia en los procesos del Estado, sino que además cuente con determinadas herramientas que permitan efectivizar ese deseo conjetural de participación democrática y co-creación para poder lograr, de alguna manera, “cerrar el círculo” de la gestión compartida cumpliendo con estas características.

Por lo tanto, el rol que estos enfoques le brindan a las OSC es esencial. Una definición de innovación pública nutrida por los enfoques de gobierno abierto, gobernanza y la cooperación intrasocietal para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y entendiendo que se deben presentar incentivos para la generación de capacidades y voluntades en el plano político-estatal y en el plano político-social puede permitir el abordaje de la presente temática con precisión. En particular, parece deseable hacer énfasis en el axioma de la co-creación y el conocimiento de las realidades puntuales de las organizaciones sociales en América Latina, contando con los aportes que pudieran brindar para enfrentarse a los desafíos contemporáneos de la región.

Comentarios metodológicos

El presente trabajo buscará lograr sus objetivos teniendo en cuenta los eventos y acciones del equipo de IP360(e) durante el año 2022. Específicamente, se estudiarán en profundidad los siguientes puntos mediante la observación participante y el análisis documental:

- El proceso de acercamiento desde una OSC a los gobiernos subnacionales de América Latina, teniendo en cuenta el contexto regional, la naturaleza de los proyectos a abordar y la orientación política del gobierno en cuestión.
- El desarrollo de las instancias de colaboración con el gobierno de la ciudad de Luján para apoyar el diseño e implementación de la Marca Ciudad.
- El proceso interno de desarrollo de un conjunto de estándares por parte de IP360(e), una tarea que, en esencia, representa tanto una guía interna como también un aporte académico-teórico.

- Los obstáculos surgidos (demoras, cancelaciones, etcétera) a lo largo del período evaluado y sus eventuales soluciones.

Se evaluarán los alcances y las limitaciones del trabajo realizado según el grado de éxito de los objetivos propuestos: en el caso del ejemplo de *influencia teórica*, analizar la medida en la que los estándares representan un aporte significativo a la materia, mientras que en el ejemplo de *influencia práctica*, evaluar el impacto de las metodologías aplicadas. En ambos casos, además, se pondrá énfasis en los impedimentos o inconvenientes que dificultaron el desarrollo de dichas instancias.

Sobre Asuntos del Sur

Asuntos del Sur es una organización de la sociedad civil (OSC) que aboga por el fomento de prácticas democráticas “paritarias, inclusivas y participativas” mediante la formación de nuevos liderazgos, acompañamiento a comunidades y generación de metodologías y herramientas innovadoras. Opera principalmente en América Latina, brindándole apoyo a decenas de gobiernos locales desde sus proyectos y equipos que, a su vez, están encuadrados en líneas programáticas, como se puede observar en el siguiente cuadro:

<p><i>Ciudades en Acción (CILA)</i></p>	<p>Consortio con instituciones y ciudades para la generación de técnicas innovadoras de acción colectiva. Proyecto representativo del marco teórico general de Asuntos del Sur con respecto de los valores democráticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nuevos liderazgos y ciudadanía</i> • <i>Gobernanza democrática, abierta y digital</i> • <i>Inclusión, género y paridad</i> • <i>Democracia</i>
---	---	--

	abarcativos.	<i>ambiental y ciudades sustentables</i>
<i>Academia de Innovación Política</i>	Academia y espacio de formación de liderazgos mediante el aprendizaje de metodologías y herramientas.	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Nuevos liderazgos y ciudadanía</i> ● <i>Gobernanza democrática, abierta y digital</i> ● <i>Inclusión, género y paridad</i>
<i>COLABORA.Lat</i>	Laboratorio de generación de recomendaciones de gobernanza colaborativa en políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Gobernanza democrática, abierta y digital</i> ● <i>Inclusión, género y paridad</i>
<i>Innovación Pública 360 IP360(e)</i>	Puente entre gobiernos locales y poblaciones. Impulso a la participación ciudadana mediante la implementación de técnicas y políticas innovadoras (innovación pública).	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Nuevos liderazgos y ciudadanía</i> ● <i>Gobernanza democrática, abierta y digital</i> ● <i>Inclusión, género y paridad</i> ● <i>Democracia ambiental y ciudades sustentables</i>

Fuente: elaboración propia en base al sitio web de Asuntos del Sur (asuntosdelsur.org). Lista parcial y no exhaustiva.

Al finalizar el año 2022, AdS estuvo presente en casi 20 países, sumando 15 convenios nuevos, más de 400 proyectos de innovación pública y formó y capacitó a más de 3000 personas (funcionarios, estudiantes, participantes en talleres, entre otros).

Por varios motivos, podemos considerar a la Argentina como la zona principal de operaciones de la organización. A nivel numérico, se destaca como el país con mayor cantidad de ciudades involucradas en proyectos de Asuntos del Sur, que en parte se explica por haber sido fundada en Buenos Aires en el año 2007. Es por esto que también cuenta con una amplia red de vinculación y de convenios en el país (por ejemplo, con la Universidad Nacional de San Martín, que permitió este Informe de Práctica Profesional). Por lo tanto, resulta relevante analizar específicamente el caso del trabajo con la Municipalidad de Luján, siendo representativo de la *praxis* de la organización.

Inteligencia colectiva

Pero analizar la *praxis* de Asuntos del Sur resulta imposible sin comprender el concepto de *inteligencia colectiva*, quizá el principio rector más importante que marca los trabajos que se llevan a cabo en AdS. Este concepto, cuyo origen proviene de la sociobiología y los estudios del comportamiento pero ha sido adoptado también por las ciencias sociales y políticas, refiere a la transferencia de conocimientos desde el individuo-miembro hacia la comunidad en la que habita.

Según Pierre Levy (1994), la figura principal en el desarrollo de este concepto en las ciencias sociales, 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. Una inteligencia repartida en todas partes: tal es nuestro axioma de partida. Nadie lo sabe todo, todo el mundo sabe algo, todo el conocimiento está en la humanidad.*” Bajo esta línea, ningún sujeto posee la totalidad de las herramientas e ideas, pero con un modelo de coordinación e intercambio puede nutrirse el conjunto social y todos sus integrantes. Para Asuntos del Sur, este concepto es fundamental: los desafíos de la región en el nuevo milenio podrán ser enfrentados con mayor representación de los individuos, minorías y colectividades en los procesos de toma de decisión. Así, entonces, queda marcada la labor de la organización, especialmente en el equipo de IP360(e).

IP360(e)

Como se ha observado, uno de los proyectos de AdS más importantes es el de Innovación Pública 360. Se describe a sí mismo como un “modelo de intervención” para los estados locales de la región para potenciar sus dimensiones de participación ciudadana, gobernanza e inclusión mediante la innovación pública. Para lograr ese fin, desarrollan procesos de innovación en las áreas de gobierno mediante el empoderamiento de las comunidades y brindando apoyo técnico. El autor de este Informe de Práctica Profesional participó en este equipo, lo que permitió observar e implementar las metodologías, así como también aportar ideas pertinentes al proceso.

En 2022 se decidió modificar el enfoque de trabajo de este equipo y orientarlo hacia la estandarización. Esto tuvo como corolario el relanzamiento de la marca del proyecto, añadiendo a la sigla una letra *e* en representación de los estándares de innovación. Se analizará a continuación este proceso, siguiendo los pasos necesarios para diseñar este conjunto de principios rectores.

Formulación de un *set* de estándares

Benchmarking

Para desarrollar la formulación del conjunto de estándares para regir las actividades y colaboraciones del equipo de IP360(e), primero se tuvo que llevar a cabo una comparación con los parámetros utilizados por otras organizaciones y fundaciones afines o similares a los principios a plasmarse (gobernanza, inclusión, participación, etcétera). Este proceso de *benchmarking* permite profundizar sobre las prácticas que emplean aquellas instituciones que ya tienen incidencia sobre estos temas y sintetizar las varias áreas de competencia de IP360(e) en un documento unificado.

En efecto, debido a la abarcativa definición de innovación pública, se hizo un análisis de fuentes diversas:

<i>Open Government Partnership</i>	Gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana
<i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>	Conservación medioambiental, sustentabilidad, protección de comunidades
<i>Open Data Institute</i>	Datos abiertos, accesibilidad, innovación tecnológica
<i>Agenda for Humanity</i>	Derechos humanos, igualdad de género, diversidad

Fuente: elaboración propia en base a los sitios web de las organizaciones analizadas. Lista parcial y no exhaustiva.

Esto le permitió a IP360(e) disponer de una base para elaborar su propia “hoja de ruta” que pueda conjugar los cuatro ejes programáticos detallados con anterioridad: *nuevos liderazgos y ciudadanía; gobernanza democrática, abierta y digital; inclusión, género y paridad; y democracia ambiental y ciudades sustentables*. Dicho de otra manera, las experiencias de estas otras organizaciones que operan en búsqueda de objetivos similares inspiró el proceso de formación de estándares que, hasta ese punto, contaba únicamente con los principios generales que se querían respetar.

Antes de los estándares: cómo intervenir

Una vez que se pudo construir esta base a partir de los datos recogidos, el proyecto entró en la etapa de formulación. Los integrantes del equipo buscaron plasmar las ideas surgidas de las instituciones analizadas y la visión general de Asuntos del Sur sobre el buen gobierno en América Latina en el siglo XXI reflejada en las cuatro líneas programáticas (*Nuevos liderazgos y ciudadanía; Gobernanza democrática, abierta y digital; Inclusión, género y paridad; Democracia ambiental y ciudades sustentables*).

Estos debates que surgieron llegaron a una conclusión: no se puede establecer un conjunto de resultados a obtener sin antes tener pasos definidos para construir una participación exitosa. Por lo tanto, antes de determinar el *set* de estándares se debían delimitar las reglas de juego de las acciones del equipo, denominadas *Fases de intervención*:

- *Conocer*: reconocimiento e inmersión en el territorio y sus actores, comprensión del campo, instituciones, individuos y comunidades.
- *Incidir*: despliegue de capacidades técnicas, acompañamiento a instituciones, implementación de metodologías.
- *Fortalecer*: refuerzo a comunidades mediante mecanismos participativos, generación de conocimientos, conexión con redes de trabajo colaborativo.

Nótese una marcada distinción entre *incidir* y *fortalecer*. Luego de la etapa de *conocer*, hay un ejemplo claro de *influencia práctica* al implementar las herramientas y apoyar en la ejecución de programas en la segunda fase, mientras que se observa la *influencia teórica* en la impronta de la tercera fase al enfocarse en los aportes académicos surgidos del intercambio de ideas en redes y en comunidad. Se observa, entonces, una aplicación de los conceptos de este Informe.

Generación de estándares

Ya con las pautas de actuación definidas, el próximo paso del equipo fue abordar el trabajo de generar los estándares que describen si un proceso pudo garantizar que la institución intervenida efectivamente puede portar un sello de innovación pública. Se buscó asociar los lineamientos que marcan el pensamiento y la obra de Asuntos del Sur (priorizando la síntesis de la inteligencia colectiva) con las otras agencias que estudió el equipo de IP360(e) que innovan en sus respectivos sectores. Este trabajo, que representa uno de los principales aportes a lo que en este documento se denomina *influencia teórica* (aportes académicos o de ideas por parte de una OSC), arrojó los siguientes estándares, aglutinados bajo cinco ejes principales:

<p><i>Eje 1: Abierto</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantiza espacios de transparencia y acceso a la información ● Abre canales de comunicación ● Hace partícipe a la comunidad ● Rinde cuentas de manera permanente ● Permite la veeduría y control por parte de la ciudadanía
<p><i>Eje 2: Inclusivo y diverso</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Propende por la mayor representatividad posible ● Impulsa espacios de participación ● Genera mecanismos de escucha ● Garantiza los enfoques transversales en la construcción de políticas públicas
<p><i>Eje 3: Vinculante</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Facilita la co-responsabilidad ● Permite la colaboración en la toma de decisiones

	<ul style="list-style-type: none"> ● Reconoce derechos ● Comparte responsabilidades ● Impulsa el empoderamiento de la ciudadanía
<i>Eje 4: Seguro</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Implementa protocolos de atención ● Garantiza la participación ● Genera escenarios aptos para movilizar la escucha ● Promueve la investigación ● Establece acuerdos de convivencia
<i>Eje 5: Agregativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Promueve la representación activa de mecanismos para la reflexión y debate ● Permite la generación de nuevos conocimientos ● Impulsa escenarios de diálogo y toma de decisión

Fuente: Asuntos del Sur.

Se observa la incorporación de varios conceptos dentro de estos ejes. El primer eje (*Abierto*) emplea conceptos del enfoque de la gobernanza, el gobierno abierto, la transparencia gubernamental y el contralor. La manera en la que el estado o institución se debe relacionar con su comunidad está plasmada. El segundo eje (*Inclusivo y diverso*) refiere a la participación universal verdadera, teniendo en cuenta demográficas o perfiles anteriormente relegados. Se incorporan las perspectivas que contemplan las disparidades y diferencias. El tercer eje (*Vinculante*) refleja de manera operativa la inteligencia colectiva. La población a la que sirven debe empoderarse en los procesos. El cuarto eje (*Seguro*) enfatiza la necesidad de generar garantías. Estos procesos deben estar asegurados y mantenerse firmes ante cambios institucionales o políticos. Por último, el quinto eje (*Agregativo*) retoma la inteligencia colectiva. Los aportes de la sociedad deberán ser conceptualizados por la institución o gobierno como genuinamente enriquecedores y positivos para el proceso de generación de políticas públicas.

Estos estándares son aplicados por IP360(e) al día de hoy en las intervenciones cuya fecha de inicio sucede al inicio del proceso de generación de este conjunto de lineamientos, incluyendo localidades y gobiernos subnacionales en Perú, Bolivia, Argentina, Colombia, México y otros países de Latinoamérica. Una de estas intervenciones es el trabajo realizado en conjunto con el gobierno de la ciudad de Luján, localidad perteneciente a la provincia de Buenos Aires en Argentina, a partir del año 2022.

Creación de la Marca Ciudad de Luján

Introducción

A principios del año 2022, la localidad de Luján decidió lanzar la Estrategia Marca Ciudad. Según el sitio web oficial de la Municipalidad, esto se hizo con el objetivo de “*comunicar las fortalezas de Luján, buscando consolidar su posicionamiento e incrementar su reputación, a la vez que se genera más sentido de pertenencia a nivel local*”. Dicho de otra forma, se puede afirmar que la creación de esta Marca Ciudad es una producción y proyección de identidad tanto en el plano interno como en el externo, representando el significado de la localidad para los habitantes, turistas e inversores públicos y privados.

Para poder elaborar esta estrategia de posicionamiento con un perfil innovador, el equipo de Innovación Pública 360 propuso a los funcionarios lujanenses pertinentes un plan de desarrollo basado tanto en los componentes tradicionales de los ciclos de políticas públicas como en las metodologías propias del equipo:

- *Diagnóstico*: reconocimiento del estado de la situación. Diseño de posibles estrategias en función de lo observado.

- *Fortalecimiento*: extensión de capacidades de funcionarios y ciudadanos mediante procesos de formación.
- *Transferencia tecnológica*: implementación de tecnologías con código abierto y datos accesibles para la población.
- *Construcción de soluciones*: desarrollo de la inteligencia colectiva para generar respuestas desde la co-creación.
- *Documentación*: evaluación del proyecto y los resultados según los indicadores resultantes.

Las etapas del plan de desarrollo se condicen con el esquema de generación de políticas públicas: diseño (primera fase), implementación (siguientes tres), evaluación (última). Acompañan este mapa de intervención general cinco herramientas análogas para cada punto del desarrollo, como podemos observar en el siguiente cuadro:

<i>Diagnóstico</i>	Tablero de datos para el desarrollo del diagnóstico
<i>Fortalecimiento</i>	Formación mediante la Academia de Innovación Política de AdS
<i>Transferencia tecnológica</i>	Ejecución de tecnologías <i>open source</i> y apertura de datos
<i>Construcción de soluciones</i>	Laboratorios cívicos temporales para generar inteligencia colectiva
<i>Documentación</i>	Acompañamiento técnico y evaluación de los

Fuente: elaboración propia en base a documentación interna del equipo de Innovación Pública 360.

Etapas de diseño: construcción de un Laboratorio Ciudadano

Para este proceso en particular, IP360(e) consideró primordial construir un laboratorio ciudadano temporal para generar un espacio de colaboración y enlace entre los miembros de la administración pública, sector privado y la sociedad civil. La asociación entre los conocimientos expertos del equipo y las experiencias de los actores de la sociedad es valorado por Asuntos del Sur, en primer lugar, como un proceso más justo y equitativo, pero también se considera que tiende a brindar soluciones más eficaces a los problemas de política pública que afrontan las comunidades; esta es la base de la inteligencia colectiva, y el laboratorio ciudadano es una manifestación de esta perspectiva.

Este laboratorio implicó las siguientes acciones generales por parte de Asuntos del Sur:

- Acompañamiento técnico y evaluación preliminar de los datos relevantes del proyecto para establecer el laboratorio.
- Transferencia de la herramienta hacia la ciudadanía para incorporar a la comunidad como un actor relevante de manera efectiva.
- Formación de funcionarios y miembros de la sociedad civil mediante la transmisión de conocimientos.

Por su parte, la Municipalidad tomó las siguientes medidas:

- Extensión de los elementos logísticos y operativos necesarios, como los espacios de encuentro.
- Difusión y comunicación del proceso para garantizar la participación de la comunidad.

- Facilitación normativa-jurídica en materia de permisos de trabajo, habilitaciones y demás procedimientos.

En el siguiente cuadro se observa un desglose detallado de las responsabilidades pactadas por las partes, algunas de ellas compartidas:

Tareas y responsables	Asuntos del Sur (Innovación Pública 360)	Gobierno de la Ciudad de Luján
<i>Firma del acuerdo entre AdS y Luján</i>	X	X
<i>Generación de agenda de trabajo conjunta</i>	X	X
<i>Formación y fortalecimiento de capacidades</i>	X	X
<i>Desarrollo de estrategia de comunicación</i>	X	X
<i>Implementación de tecnologías abiertas</i>	X	
<i>Asignación de equipo experto</i>	X	
<i>Disposición logística y operativa</i>		X
<i>Asignación de equipo de apoyo</i>		X

<i>Difusión y comunicación con la ciudadanía</i>		X
<i>Facilitación normativa y jurídica</i>		X

Fuente: elaboración propia en base a documentación interna del equipo de Innovación Pública 360.

Etapas de implementación: desarrollo de la Marca

La generación del Laboratorio Ciudadano permitió incorporar e implementar la inteligencia colectiva. Se concibió con dos ejes puntuales: por un lado, como una serie de encuentros con la ciudadanía y representantes del gobierno municipal; por otro lado, con una puesta en funcionamiento de una plataforma virtual que permitiese a la comunidad participar sin requerir su presencia física en las reuniones. De igual modo, se dispuso realizar una segmentación de las poblaciones-objetivo de las reuniones presenciales, es decir, crear encuentros focalizados con miembros de determinados sectores de la comunidad según indicadores demográficos, económicos o socioculturales. Idealmente, de manera consecuente con el concepto de fortalecimiento de las sociedades, estas herramientas y metodologías serían *transferibles* a los funcionarios municipales de un modo tal que permita, a futuro, la implementación autónoma por parte del gobierno local sin intervención de Asuntos del Sur (particularmente en el caso de las reuniones presenciales).

Los encuentros presenciales con personas que forman parte de diversas áreas de la sociedad tuvieron como objetivo incorporar la visión individual y sectorial del posicionamiento y rol de Luján a lo largo del tiempo, y especialmente a futuro. Naturalmente, esto resultó en la generación de perspectivas marcadamente distintas en función de cada sector, algo deseable para lograr un concepto de identidad local más abarcativo y comprensivo de las posturas e ideas que sostienen los habitantes de la Municipalidad: el desarrollo exitoso de una Marca Ciudad requiere de una verdadera integración de las visiones que existen al interior para poder proyectar a la localidad de manera efectiva.

El caso de un encuentro participativo

A continuación se detalla un ejemplo de un encuentro presencial en el marco del Laboratorio Ciudadano para la Marca Ciudad de Luján. En el mes de mayo de 2022, el equipo de Innovación Pública 360 arribó a un sitio designado por la Municipalidad de Luján para llevar a cabo un taller participativo con miembros representativos del sector productivo de la ciudad (por ejemplo, productores textiles y metalúrgicos independientes, entre otros). Dada la naturaleza de los citados (por edad, poder adquisitivo, relevancia en la comunidad, etcétera) se consideró pertinente incorporar su perspectiva sobre la identidad de Luján.

Luego de una breve introducción por parte del representante de la administración pública local, el equipo presentó el esquema general del encuentro: mediante la distribución de lapiceras y notas adhesivas, los individuos anotarían sus respuestas personales a las preguntas planteadas por IP360(e) que luego serían sujetas a una puesta en común y discusión.

Para dar un inicio oficial al encuentro y fomentar la participación con una pregunta disparadora, se les consultó a los presentes sobre las personas y eventos que, según ellos, marcaron a la localidad. En el siguiente cuadro se representan algunas respuestas frecuentes:

<p><i>¿Qué personajes históricos y eventos representan la historia de Luján?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Florentino Ameghino, Jorge Furt, <i>Negríto</i> Manuel, Juan Barnech, caída de la cruz de la Basílica, inundaciones, creación de la Universidad Nacional de Luján
--	---

Fuente: elaboración propia en base a la participación en el encuentro.

Además de personalidades destacadas cuya obra trascendió los límites locales (como el naturalista Florentino Ameghino y el ensayista Jorge Mario Furt) o figuras políticas de relevancia (como el exintendente Juan Bautista Barnech), se advierte la prominencia de la iconografía religiosa (el esclavo *Negríto* Manuel y la caída de la cruz de la Basílica de Luján en el año 2000), algo esperable

para los habitantes de una localidad que recibe miles de fieles en la peregrinación anual. Posteriormente se buscó la continuidad de la línea temporal mediante la evocación de personalidades, festividades y otros fenómenos del presente:

<p><i>¿Con qué figuras, eventos o instituciones actuales identificarías a Luján?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Luciano Pereyra, Horacio Guarany, Club Social y Deportivo Flandria, Fiesta de la Cerveza, sector productivo local
--	---

Fuente: elaboración propia en base a la participación en el encuentro.

Por fuera de los símbolos culturales, parece pertinente reparar en un detalle: los propios miembros del sector productivo de Luján tienden a percibirse como una parte representativa de la comunidad en la que habitan. Esto puede derivar de una identificación con el “espíritu de pueblo pequeño” que surgirá de manera más evidente en las próximas respuestas.

Para cerrar la sección de preguntas de la línea temporal, se le pidió a los citados expresar su idea del futuro de la localidad:

<p><i>¿Qué expectativas y deseos tenés para la Luján del futuro?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Flujo turístico, compromiso con el medioambiente, modernización, preservación de la identidad frente al Conurbano, mayor seguridad
--	--

Fuente: elaboración propia en base a la participación en el encuentro.

Aquí se observa un interesante dilema: los lujanenses desean vivir en una ciudad tecnológica, integrada y moderna, pero con un destino distinto al que, según ellos, sufrieron los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (en este caso, inseguridad y pérdida de la identidad local). Expresaron una identificación con el concepto de ser la “puerta de entrada” a la *verdadera*

Provincia de Buenos Aires y rechazaron sentirse parte del Conurbano bonaerense.

Una vez concluido el diseño del perfil de Luján desde su historia, la siguiente pregunta se refirió a los rasgos geográficos de la ciudad:

<p><i>¿Cuáles son los puntos que representan a Luján y qué parecidos tiene con otras localidades?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Basílica de Luján, centro de la ciudad, Río Luján, túneles, casco histórico, similitud con ciudades de Europa
---	---

Fuente: elaboración propia en base a la participación en el encuentro.

Con esto se observa una reiteración de los motivos religiosos: todos los participantes hicieron mención a la Basílica y el vínculo con las ciudades de Europa surgió en reiteradas ocasiones en función de las catedrales e iglesias europeas. El casco histórico y una serie de túneles antiguos revelan que el lado colonial de la ciudad continúa teniendo relevancia en el carácter geográfico de la localidad.

La última pregunta del taller buscó identificar los atributos intangibles de Luján: aspectos como la cultura, la sociedad y la vida cotidiana. Con esto se buscó aportar a la conformación de una Marca Ciudad más acabada, por fuera de lo superficialmente evidente:

<p><i>Si Luján fuese una persona, ¿cómo sería y qué características tendría?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Amable, tranquila, de vestimenta simple, conservadora, empática, clásica, con aroma a campo
--	---

Fuente: elaboración propia en base a la participación en el encuentro.

Se aprecia en estas respuestas, una vez más, el “espíritu de pueblo pequeño” que predomina en el imaginario colectivo de Luján. En esta instancia se personifica acaso de manera bucólica e introvertida, contrario al ritmo instantáneo y explosivo de las grandes ciudades (o, incluso, de los

municipios pertenecientes al Conurbano bonaerense).

Pasos siguientes del proyecto

Este encuentro sirvió como despliegue de las herramientas y conceptos del equipo experto de Innovación Pública 360 con el fin de, como se expresó anteriormente, transferir la metodología a los equipos de la Municipalidad de Luján. Los subsiguientes talleres fueron realizados por el Grupo Interdisciplinario y el Consejo Asesor del gobierno local, mientras que el rol posterior de Asuntos del Sur fue de sistematización de los datos obtenidos, participación en la generación de ideas para la marca y evaluación de los procesos. En este caso, queda en evidencia que la entrega de estrategias técnicas a equipos de gobiernos es un ejemplo de *influencia práctica*.

Con esta relativa autonomía de las partes, el proyecto continuó por varios meses más y se extendió por fuera del tiempo que comprende la práctica profesional que sustenta este Informe. En la siguiente sección se detallarán los obstáculos encontrados durante y después del período de participación y se definirán las conclusiones.

Conclusión, obstáculos encontrados y potenciales soluciones

Se estudiaron en este documento instancias de lo que se denominó *influencia teórica* (aportes a la materia en forma de ideas y conceptos) e *influencia práctica* (aportes a la materia en forma de herramientas y metodologías). Para poder concluir si estas acciones resultaron ser contribuciones efectivas a la innovación pública, se tendrán en cuenta ciertos obstáculos en cada caso y se propondrán algunas soluciones.

Obstáculos en el set de estándares

El principal problema con el *set* de estándares se observa al analizar con detenimiento el proceso de generación y el producto final. Las fuentes y orígenes de la visión que nutre estos principios no cuentan con un nivel de exactitud que permita emular un proceso de *estándares* medibles. De hecho, los lineamientos toman forma como directivas y evaluaciones de criterio, pero para lograr una verdadera estandarización es requisito contar con variables contrastables. Además, estas normas no necesariamente se condicen con los ejes a los que pertenecen de manera excluyente. Ciertos estándares pueden ser intercambiables entre ejes o se convierten en redundantes al ser contemplados más de una vez.

Algunos ejemplos:

- “Hace partícipe a la comunidad”, del eje *Abierto*, podría encontrarse en el eje *Inclusivo y diverso*, que tiene como estándar “Impulsa espacios de participación”, o en el eje *Agregativo*, donde se lee “Impulsa escenarios de diálogo y toma de decisión”.
- “Facilita la co-responsabilidad”, del eje *Vinculante*, habita el tercer axioma en conjunto con “Comparte responsabilidades”.

Para lograr una contribución a la materia más robusta (maximizando, a su vez, la *influencia teórica*), quizá sea deseable hacer énfasis en obtener una mayor precisión de las variables a medir para evaluar los procesos de innovación pública y poder “estampar el sello” de certificación según los estándares de IP360(e).

Obstáculos en la Marca Ciudad de Luján

Por su parte, la experiencia con la Municipalidad de Luján también contó con problemas. Cabe

mencionar que, al no exigir remuneración por sus servicios², en reiteradas ocasiones Asuntos del Sur se encuentra con un problema peculiar: en vez de incentivar la contratación por la inexistencia del costo financiero, surge un desinterés por parte de los gobiernos receptores de los servicios de la OSC al no tener que “justificar el dinero”, lo que genera una especie de letargo administrativo. En este caso, este fenómeno se manifestó: el entusiasmo inicial de los funcionarios municipales fue decayendo a lo largo del tiempo, especialmente a partir de la transferencia metodológica de la implementación del ciclo de talleres.

El sitio web que la Municipalidad de Luján destinó a la Marca Ciudad sostiene que el proceso sigue en vías de desarrollo³, pero un importante portal local de noticias detalla un acto oficial en el que se celebra la culminación del proceso y la presentación del resultado final⁴. En cualquier caso, se demuestra un desinterés por el desenlace del proceso, sea por estancamiento (si es que, en efecto, sigue en vías de desarrollo) o por indiferencia (en caso de haber terminado, no se notificó de manera oficial ni se actualizó el sitio web de la Marca Ciudad).

Por lo tanto, obtener un mayor grado de éxito (maximizando, a su vez, la *influencia práctica*) puede lograrse mediante la intensificación de la participación de la OSC en el proceso de política pública (especialmente teniendo en cuenta que, en este caso, los sitios web del Gobierno de la Ciudad de Luján tampoco hacen mención a Asuntos del Sur o Innovación Pública 360), priorizando la transferencia de capacidades a los individuos y aumentando las exigencias y responsabilidades (*accountability*) de los gobiernos locales.

Comentarios finales y conclusión

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de innovación pública de la región es fundamental para lograr el éxito y brindar servicios a la comunidad de manera eficaz. Este Informe buscó, a lo largo de estas páginas, contribuir al estudio de la incidencia de las OSC

² Asuntos del Sur se financia con contribuciones voluntarias públicas y privadas pero no arancela sus intervenciones.

³ <https://lujan400.com.ar/marca-ciudad/> (consultado en 2024)

⁴ <https://parestv.com.ar/2022/12/07/presentaron-a-la-comunidad-la-marca-lujan/> (consultado en 2024)

mediante el desglose de un caso particular que puede ser de utilidad para analizar el rol que puede adoptar el tercer sector en función de las dificultades coyunturales y estructurales que traen los tiempos a Latinoamérica. Entre ellas se destaca la regresión democrática, tanto en calidad como en cantidad, que se presenta quizá como la principal amenaza al gobierno abierto, la inteligencia colaborativa y la voluntad de abrir las puertas de la administración pública a las sociedades e instituciones no-estatales.

La implementación de prácticas de gestión compartida no son únicamente un reclamo de representatividad y equidad, sino que además generan resultados comprobables al ser llevadas a cabo de manera apropiada. Por lo tanto, el paradigma actual de innovación pública necesariamente debe contemplar la incorporación de este enfoque para poder servir a las poblaciones y enfrentar adecuadamente los problemas públicos.

Bibliografía

Alvarado Ugarte and Adolfo Rodríguez Herrera. 2008. *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. N.p.: CEPAL.

Arroyo, Daniel. 2003. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina.” 25.
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Arroyo-1.pdf>.

Asuntos del Sur. 2017. Sitio web. <http://asuntosdelsur.org>.

Azubel, Florencia. 2023. “La implementación y el desarrollo de normativas y plataformas digitales de audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales.” *Estado Abierto* 7, no. 2 (3): 143-160.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/07/vol._7_2.pdf.

Bommert, Ben. 2010. “Collaborative Innovation in the Public Sector.” *International Public Management Review* 11, no. 1 (1): 15-33.

Cernea, Michael. 1988. “Nongovernmental organizations and local development.”
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/723711468739268149/text/multi-page.txt>.

Cikurel, Magalí. 2005. La incidencia de las ONG en la definición de políticas educativas. Tesis de grado. <https://sdpi.org/assets/lib/uploads/M-14%20Citizen%20Organizations%20as%20Policy%20Entrepreneurs.pdf>.

Ecologic Institute. 2002. Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance: Legal Basis and Practical Experience.
https://www.ecologic.eu/sites/default/files/project/2022/report_ngos_en.pdf.

Municipalidad de Luján. 2022. Sitio web.

<https://www.lujan.gob.ar/?q=content/lanzamiento-marca-ciudad-comunicar-las-fortalezas-lujan>

Najam, Adil. 2000. "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs."

<https://sdpi.org/assets/lib/uploads/M-14%20Citizen%20Organizations%20as%20Policy%20Entrepreneurs.pdf>.

Oszlak, Oscar. 2007. "Políticas públicas, democracia y participación ciudadana."

<https://perio.unlp.edu.ar/catedras/politicaysociedad1/wp-content/uploads/sites/15/2020/05/politicas-p%C3%BAblicas-oszlak.pdf>.

Oszlak, Oscar. 2012. "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos" Ponencia en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012.

<https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4199/1/Gobierno%20abierto.pdf>.

Pierre, Levy. 1994. "Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio"

<https://ciudadanosconstituyentes.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/05/lc3a9vy-pierre-inteligencia-colectiva-por-una-antropologc3ada-del-ciberespacio-2004.pdf>

Publin. 2005. "Innovation in the Public Sector," Proyecto de la Unión Europea.

<https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226575/d24-summary-final.pdf?sequence=1>.