

LA PARTICIPACIÓN COMO INDICADOR DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA. EXPERIENCIA DEL LABORATORIO DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO

PARTICIPATION AS AN INDICATOR OF PUBLIC INNOVATION. EXPERIENCE.
EXPERIENCE OF THE GOVERNMENT LABORATORY OF THE UNIVERSITY OF BÍO-BÍO

Javier León Aravena*

Resumen:

El trabajo presenta una reflexión sobre la inclusión de la participación en la gestión local en el marco de iniciativas de innovación pública. Esto surge de la experiencia de asesoramiento en procesos de innovación pública del Laboratorio de Gobierno de la Universidad del Bío-Bío en 7 municipios de la región del Biobío. El acercamiento primero consideró propuestas realizadas por los propios municipios, los que de acuerdo a un diagnóstico interno presentaron ámbitos en los que se propusieron como desafío generar innovaciones. El LabUBB preparó por una parte un equipo de trabajo capacitándolo en metodologías de innovación abierta, pero que se ajustaron al concepto de innovación pública sustentable. Esto implicó revisar el estado del arte respecto a procesos de innovación y hacer los ajustes pertinentes a la realidad local de la región. Este proceso implicó generar indicadores de participación. Como resultado se aprecia que la innovación tiene como uno de sus fundamentos la participación, esto hace que dichas innovaciones sean pertinentes y tengan base en las necesidades del territorio y los usuarios afectados por las diferentes temáticas abordadas (inmigración, emprendimiento, inclusión, etc.).

Palabras Claves: participación, innovación local, municipio

Abstract.

The paper presents a reflection on the inclusion of participation in local management within the framework of public innovation initiatives. This arises from the experience of advising on public innovation processes of the Government Laboratory of the Universidad del Bío-Bío in 7 municipalities of the Biobío region. The approach first considered proposals made by the municipalities themselves, which according to an internal diagnosis presented areas in which they proposed as a challenge to generate innovations. On the one hand, LabUBB prepared a work team by training it in open innovation methodologies, but adjusted to the concept of sustainable public innovation. This implied reviewing the state of the art regarding innovation processes and making the pertinent adjustments to the local reality of the region. This process involved generating participation indicators. As a result, it can be seen that one of the foundations of innovation is participation, which makes these innovations relevant and based on the needs of the territory and the users affected by the different issues addressed (immigration, entrepreneurship, inclusion, etc.).

Keywords: participation, local innovation, municipality.

Recibido 23 de mayo de 2023/ Aceptado 21 de junio de 2023

* Doctor en Ciencia Política, Profesor Asociado, Depto. de Ciencias Sociales, Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Biobío. Correo: jleon@ubb.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4491-689X>

El autor de este trabajo agradece especialmente al Gobierno Regional del Biobío por la oportunidad de financiamiento a través del FIC. A la Dirección de Innovación de la Universidad del Bío-Bío y a todos los investigadores y profesionales que han hecho posible este proyecto. Este trabajo se realizó a partir del proyecto Proyecto FIC-R Innovación Pública: Laboratorio de Gobierno Local para la Región del Biobío. Financiado por Gore Biobío 2018 y 2021

1 Introducción

El presente trabajo presenta una reflexión que tiene un carácter más bien exploratorio sobre la inclusión de la participación en la gestión local en el marco de iniciativas de innovación pública, y de sus características y potencialidades. Esto surge de la experiencia de asesoramiento en procesos de innovación pública del Laboratorio de Gobierno de la Universidad del Bío-Bío (en adelante LabUBB) en 7 municipios de la región del Biobío². El acercamiento a los procesos de innovación primero consideró propuestas realizadas por los propios municipios, los que de acuerdo a un diagnóstico interno presentaron ámbitos en los que se propusieron como desafío generar innovaciones. El LabUBB preparó por una parte un equipo de trabajo de cada municipio capacitándolo en metodologías de innovación abierta, pero que se ajustaron al concepto de innovación pública sustentable propuesto por el Laboratorio.

El equipo de investigadores revisó el estado del arte respecto a procesos de innovación y con ello se realizaron los ajustes pertinentes a la realidad local de la región y sobre todo considerando su carácter local. Este proceso implicó generar indicadores de diverso tipo, entre ellos de participación. Como resultado se aprecia que la innovación tiene como uno de sus fundamentos principales la participación ciudadana, esto hace que dichas innovaciones sean pertinentes y tengan base en las necesidades del territorio y los usuarios afectados por las diferentes temáticas abordadas (inmigración, emprendimiento, inclusión, etc.).

El proceso de participación en la gestión pública adquirió desafíos particulares una vez que la sociedad chilena retornó a la democracia el año 1990. Uno de estos desafíos que abordó la naciente democracia fue asegurar que la gestión de las políticas públicas considerase la inclusión de los ciudadanos y ciudadanas largamente excluidos de la toma de decisiones públicas. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de problemas. El primero de ellos es que en principio las propuestas participativas debieron coexistir con enclaves autoritarios que demorarían varios años en ser eliminados. Particularmente la nueva democracia, a pesar de ser una democracia liberal representativa, no desplegó las características electorales asociadas a dichas democracias en todo su sistema político. Tal es el caso de los municipios en que los alcaldes fueron elegidos de modo indirecto en los primeros tres comicios. Los electores votaban por candidatos que formarían el concejo municipal, solo si un candidato superaba el 40% de los votos asumiría directamente como alcalde, de lo contrario era elegido entre los concejales. No fue hasta el año 2004, catorce años desde iniciada la democracia, en que se separan las elecciones locales entre concejales y alcaldes (Guzmán & Fernández, 2016). Esto implicó una lenta consolidación de un sistema de elección directa de

alcaldes separados de concejales, pero una mucho más lenta consolidación de la participación ciudadana en órganos tales como los Consejos de la Sociedad Civil (León & Figueroa, 2020).

Desde el punto de vista de la gestión local, la innovación y la participación ciudadana luego de 10 años aproximados del retorno a la democracia, y sobre todo hacia fines del gobierno de Frei e inicio del gobierno de Lagos, se puede constatar un impulso a prácticas de participación ciudadana con intención de innovación profunda. En torno al cambio de milenio, se registran innumerables experiencias de municipios que impulsan la planificación participativa, sea para la elaboración de PLADECOS¹ o sea para la instalación de una de las innovaciones más conocidas del momento: el presupuesto participativo. A través de herramientas de gestión como los PROFIM² y otros dispositivos similares, las agencias encargadas estimulan procesos de innovación que en esos años surgían con el rótulo de buenas prácticas (Montecinos & Contreras, 2021). En este sentido el trabajo que realizó la Subsecretaría de Desarrollo Regional a partir del año 2000, con el concurso de innovación municipal, genera un punto de referencia para posteriores discusiones en las que desde el punto de vista de la gestión local se puede afirmar que hay esfuerzos innovadores de parte de los funcionarios municipales y por ende en los municipios hay innovación que debe ser estudiada y reconocida (Torres et al, 2004). Debieron pasar muchos años para que el proceso institucional dotara de más herramientas a las instituciones públicas para enmarcar los procesos de participación con un sello de innovación en políticas. Con la Ley 20.500 (2011), llamada de Participación Ciudadana³ y otras normativas relacionadas en el marco del proceso de modernización del Estado, surgen iniciativas enfocadas en el fortalecimiento de instrumentos de innovación en políticas con componentes participativos. El año 2015 se inaugura el Laboratorio de Gobierno⁴ que promueve herramientas que buscan fortalecer un enfoque de innovación pública en un contexto institucional público nacional que tiene condiciones positivas para la innovación pero que debe perfeccionar sus herramientas (OCDE, 2017). Por otra parte, los gobiernos locales, sin un marco conceptual compartido respecto a innovación, asumen un protagonismo cada vez más reconocido en los temas de interés local y de impacto nacional, en un marco internacional de un proceso

¹ Pladeco es el nombre abreviado del Plan de Desarrollo Comunal instrumento obligatorio que debe ser elaborado por cada municipio de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LEY 18695)

² PROFIM: programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal, impulsado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional desde los primeros años de la transición a la democracia.

³ Sin embargo, el nombre de la Ley es: Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

⁴ “Dependiente en un comienzo de un Comité Corfo presidido por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, como un espacio para experimentar una nueva relación entre el Estado y las personas. Chile fue el primer país en tener un laboratorio de innovación pública a nivel de gobierno nacional” recuperado de <https://www.lab.gov.cl/historia>.

denominado para algunos como nuevo localismo (Goetz y Clarke, 1993), o para otros, remunicipalización (Cumbers y Paul, 2020). Este contexto lleva al desafío de consolidar una perspectiva de innovación pública que tenga una mirada particular hacia lo local municipal. Es un consenso general que los municipios juegan roles cada vez más activos en la producción de políticas públicas. Lo anterior releva el papel de los gobiernos subnacionales y la participación ciudadana en la gestión de las políticas (Hernández & Miranda, 2019).

La innovación local en Biobío

Al igual que en el nivel nacional, no existían en la región del Biobío, hasta el surgimiento del LabUBB en el año 2018, herramientas que abordaran directamente la cuestión de la innovación pública y particularmente la local en la región del Biobío. Aunque a nivel nacional el Laboratorio de Gobierno genera un Índice de Innovación Pública⁵, no se registraban experiencias formales de medición de la innovación pública en la gestión de los gobiernos locales (o sea enfocado solo a los municipios). A pesar de lo anterior si existen o han existido prácticas de medición de la gestión municipal que, como sistemas de información o mediciones puntuales, permiten analizar elementos de la gestión pública local (Ariztia, 2019)

El LabUBB surge para “Fortalecer la gestión Pública de los Gobiernos Locales de la Región del Biobío, por medio de procesos de innovación abierta y la articulación de actores, teniendo como foco principal una Innovación Pública Sustentable” con el fin de generar soluciones innovadoras en materia de gestión pública y aportar al equilibrio entre los sistemas sociales, económicos y ambientales. Esto implica propiciar espacios de encuentro entre la comunidad y Municipios, es decir la colaboración entre actores está en el centro de la innovación pública. En este sentido la innovación pública entendida como un tipo de acción encaminada a crear o implementar ideas nuevas que basadas en colaboración se orienta a abordar problemas públicos concretos y con impactos en la sociedad y en las instituciones (Arros & Ramírez, 2020). Es decir, con impacto en modelos de gestión procesos, productos y servicios que repercuten en la calidad de los resultados (Sánchez, Lagsaña y Marcet, 2016). Esto tiene varios elementos a considerar, además del componente colaborativo, es necesario valorar el sustento que estas prácticas pueden lograr para transformarse en cambios significativos y duraderos, en otras palabras, considerar tanto los facilitadores como obstaculizadores de la gestión de la innovación pública (Henríquez & Ramírez, 2022).

⁵ Ver <https://indice.lab.gob.cl/#/>

Por ello que basado en lo anterior el LabUBB, establece un concepto operacional que permita guiar su acción. Bajo el concepto de Innovación Pública Sustentable, se busca conjugar las relaciones entre la gestión pública y la ciudadanía, es por esto que centra sus áreas de trabajo en tres ejes principales: Promover la Gestión Pública Local con metodologías de innovación abiertas y con ello, contribuir en la descentralización de la gestión en las instituciones públicas; El fomento de la Gobernanza Democrática a través de la Participación Ciudadana, la Asociatividad y la Articulación de actores; y la promoción del Desarrollo Territorial, fortaleciendo la Competitividad y el Capital Social en los territorios y contribuyendo en la formación del Capital Humano.(León et al, 2022). A partir de aquí se propone un prototipo para un sistema de medición de la innovación que se transforma en una experiencia regional pionera para apoyar a los municipios a transitar hacia el desarrollo e instalación de una cultura de innovación pública al interior de su entidad⁶.

Este sistema de medición busca levantar información para verificar si se está o no fomentando la innovación pública en los municipios: Se pretende identificar si:

- “Se están instalando capacidades para la innovación en los funcionarios, con el fin de generar una cultura de innovación en los municipios.
- Se está incrementando el valor público a través de cambios en la percepción de los usuarios (principalmente la ciudadanía) respecto a la calidad de los servicios y uso de recurso.
- Se está promoviendo la difusión de las innovaciones exitosas para generar replicabilidad y escalamiento.
- Se está generando interacción asociativa con otras entidades públicas, privadas o de la sociedad civil.
- Se está incluyendo la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo de las innovaciones públicas.” (León et al, 2022)

La experiencia del Laboratorio

El proceso de levantamiento de la propuesta de innovación del LabUBB ha tenido dos grandes etapas: Instalación e Implementación. La etapa de Instalación consistió en un proceso de generación de condiciones para lograr un acercamiento experimental a municipios. Se creó un espacio de validación llamado Círculo de Innovación Pública, esto es una red de colaboración que fomenta la

⁶ El sistema está en modo prueba en el sitio <http://www.labubb.cl/>. El prototipo permitió validar conceptos y confeccionar un instrumento que permite generar indicadores cuantitativos. El acceso está regulado por los investigadores del LabUBB.

asociatividad y cooperación en torno a la innovación en la gestión pública, integrada por instituciones representantes del sector público, privado, social y académico, que se articulan en función de la promoción y sustento de la cultura de la innovación en gobiernos locales de la región. Se trabajó en el desarrollo y diseño del modelo metodológico y conceptual que sustentan el trabajo de LabUBB y la ejecución de tres pilotos de innovación con Gobiernos Locales en la Región. Las experiencias pilotos fueron “Programa de educación ambiental inicial en Cambio Climático” de la Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de Concepción, “Estrategia de Vinculación del municipio con la población migrante, que se constituya como un modelo de Gestión para la Política de Integración a migrantes” de la Municipalidad de Coronel, y “Definición de Briefing y Target Group socio-territorial” de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de San Pedro de la Paz⁷.

En la segunda etapa de Implementación se trabajó a través de un concurso de Innovación Pública en la identificación y selección de seis Gobiernos Locales en la Región del Biobío identificar experiencias innovadoras y generar soluciones para los Gobiernos Locales. Las experiencias fueron:

- “Diseño de programa de capacitación y selección de plataforma digital de carácter formativo que permitan fortalecer la competitividad de los usuarios” de la Oficina de Fomento Productivo de la Municipalidad de Concepción.
- “Diseño y desarrollo de una solución TI que se constituya como una herramienta para el mejoramiento de la gestión, procesos administrativos y servicios ofrecidos” de la Municipalidad de Hualqui.
- “Diseño e instalación de TI que se constituya como una herramienta para mejorar los procesos de registro de la gestión de residuos y notificación sobre los servicios a los usuarios del programa Lebu Limpia y Recicla” de la Unidad de Medio Ambiente de la Municipalidad de Lebu.
- “Diseño e instalación de base de conocimientos que se constituya como una herramienta para el mejoramiento de la gestión, procesos administrativos y servicios ofrecidos” de la Unidad de Desarrollo Económico Local de la Municipalidad de Los Álamos.
- “Elaboración de un Plan estratégico de Participación Ciudadana” de la Oficina de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Los Ángeles.

⁷ Esta experiencia no logró cerrar el ciclo completo de implementación de pilotaje dada las dificultades surgidas en el periodo de pandemia no atribuibles a las voluntades institucionales se decidió culminar la colaboración

- “Plan Local para la integración del municipio con las personas en situación de discapacidad de la comuna de Nacimiento, para mejorar la atención de este grupo específico y satisfacer sus necesidades integrales” de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Nacimiento. (León et al, 2022)

2 Resultados

Hemos mencionado que el propósito de este trabajo es una reflexión exploratoria sobre el avance que implica insertar la participación como un indicador de la innovación pública. En este sentido no es un análisis detallado de cada experiencia, sino que de la experiencia de formular este modelo de análisis. Como primer resultado relevante de esta experiencia podemos destacar la posibilidad de proponer un sistema de medición que permita incluir la variable participación dentro de un modelo de desarrollo de la innovación pública local y por otro lado que esa variable pueda adquirir la forma y el contenido de un indicador. Se considero como un marco conceptual pertinente las ideas propuestas en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009). Esto implica el articular diversos instrumentos de participación ampliamente conocidos y refrendados en el caso chileno con la Ley 20.500 de participación en la gestión pública. Estos aspectos son relevantes para contar con un marco conceptual y operativo que puede ser discutido y mejorado, pero que presenta una forma armónica de articular el análisis de la participación con procesos de gestión y sobre todo orientados a encontrar respuesta a los desafíos y problemáticas locales muchas de ellas emergentes.

El segundo resultado importante y de carácter fundamentalmente empírico es la experiencia de haber desarrollado el modelo de innovación pública sustentable en 7 municipios. Todas las experiencias mencionadas vincularon orgánicamente sus objetivos de innovación a procesos participativos. En unos casos con instrumentos de corte más tradicional y presencial, tales como reuniones, asambleas, consultas (Los Ángeles), en otros procesos de innovación se trabajó con instrumentos no tradicionales y con un fuerte carácter virtual (Lebu). En cada caso es posible medir los avances en innovación y participación recurriendo a los indicadores. Se estableció una línea base que fue identificar las fases del proceso de innovación en las que se insertó la participación. Es decir, si se participó en la definición del problema de innovación, el prototipado de pilotos, implementación y/o evaluación. Todas las experiencias han tenido interacción con agentes en diversas etapas, por ejemplo: en el caso de la oficina de Fomento productivo abrió el proceso participativo al pilotaje de la plataforma de capacitación. Y en este ámbito lo que se puede afirmar es que, a pesar de la

naturaleza diversas de las experiencias asesoradas, no hay ninguna de ellas que pueda escapar a la inclusión de la participación ciudadana como componente de su condición de acción pública. Algunas iniciativas con un sentido mucho más amplio de desarrollo de la participación apuntando a la planificación comunal o cambio de actitudes (Los Ángeles o Educación Ambiental en Concepción). Y otras que pese a basarse en nuevas tecnologías perfilan formas de participación que se enmarcan dentro de los procesos de transformación digital (Los Álamos o Fomento Productivo Concepción) esto último factor importante para ampliar el tipo de herramientas al campo de la virtualidad incorporando todo tipo de tecnologías de redes sociales e información. Finalmente, una experiencia Hualqui, que, si bien es cierto de orientada a un dispositivo interno de gestión, tiene su fundamento en la calidad del servicio que es elaborado al interior del municipio y la relación con los usuarios. Estos deberían en alguna etapa del desarrollo del sistema de gestión participar evaluando resultados.⁸

3 Conclusiones

De la experiencia descrita y lo referido a la cuestión de la innovación pública particularmente local, podemos decir que, por un lado, los esfuerzos de desarrollo de innovación en asuntos públicos locales forman parte del quehacer municipal en el caso chileno a lo menos con claridad en el período político post-dictadura. Esto hace referencia en principio a experiencias de buenas prácticas asociadas al ciclo de transición a la democracia y modernización de la gestión pública lo que ha implicado el tránsito de la burocracia tradicional hacia nuevas formas de gestión local. Por otro lado, a pesar de esas experiencias y las innumerables circunstancias que obligan a los gobiernos locales a actuar buscando respuestas ad-hoc dada la diversidad de territorios y situaciones, podemos decir que la innovación pública como tal no es parte de una política de gestión instalada y menos aún consolidada. En este sentido las iniciativas examinadas sirven de referencia para modelar formas concretas y pertinentes de asesoramiento y propuesta metodológicas que permitan a los municipios encontrar un lenguaje compartido y propio para impulsar una gestión pública innovadora y sustentable. La participación en este sentido no se presenta como un solo modelo y en un solo formato, sino que en múltiples formas y contenidos. La participación como indicador de la innovación en la gestión local es un componente sustantivo, dicho de otro modo no es posible conceptualizar o implementar la

⁸ La descripción de estas experiencias en detalle se encuentran el libro memoria de experiencias (León et al, 2022).

innovación local sino conlleva un elemento explícito y planificado de participación ciudadana.

Referencias Bibliográficas

- Ariztía, X. (2019). Gestión municipal y resultados electorales. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas, 3(3), pp. 119-152. Recuperado a partir de <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/107>
- Arros Valdivia, V., & Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2020). Innovación en el sector público chileno: la experiencia y aprendizajes del laboratorio de gobierno. Revista De Gestión Pública, 6(1), 43–80. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2215>
- CLAD (2009) Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Cumbers, A. y Paul, F. (2020) Remunicipalisation, mutating neoliberalism and the conjuncture. Conceptual Working Paper, Global Remunicipalisation Project, Adam Smith Business School, University of Glasgow. Available at: https://www.gla.ac.uk/media/Media_755971_smxx.pdf
- Guzmán, E. & Fernández, M. (2016). Radiografía Elecciones Municipales en Chile. Evolución 1992 – 2016. Análisis. Número 9, septiembre 2016. Centro de Políticas Públicas, Facultad de Gobierno Universidad del Desarrollo. Recuperado en <https://repositorio.udd.cl/server/api/core/bitstreams/d0a38e20-ff7a-4d9c-907e-303a21e6501d/content>
- Goetz, E. y Clarke, S. (eds.) (1993), The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era, London, Sage.
- Henríquez, S., & Ramírez-Alujas, Álvaro. (2022). Innovación pública municipal en Chile. Análisis comparado de las estrategias de Puente Alto, Peñalolén y Renca. Revista Iberoamericana De Estudios Municipales, (25), 1–26. <https://doi.org/10.32457/riem25.1733>
- Hernández, J. Miranda, J. (2019) Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 75, Oct. 2019, pp. 111-136, ISSN 1315-2378.
- León, J. Burdiles, C. Mora, V. Cádiz, M. Marchant, S. Jarpa, C. (2022) Innovación en la Gestión Pública en Gobiernos Locales: Memorias de Experiencias. Ediciones Universidad del Bío-Bío. Concepción.
- León Aravena, J. A., & Figueroa Silva, E. A. (2020). Deliberación democrática y gobernanza en la participación ciudadana local. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), Biobío, Chile. Desafíos, 32(2), 1-38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7219>
- Montecinos, E. & Contreras, P. (2021). Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana?. Revista iberoamericana de estudios

- municipales, (23), 63-80. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.32457/riem.v23i1.519>
- OCDE (2017), Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275089-es>
- Sánchez, C. Lasagna, M. Marcet, X. (2013). Innovación pública: un modelo de aportación de valor. RIL editores. Santiago.
- Torres, G. Troncoso, F. Rosales, M. Cortés, P. Pressacco, F. (2004) Innovación desde el funcionario municipal. Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Impreso LOM editores. Santiago.