

Ciudadanía co-creadora: la gestión bottom up de las políticas públicas y el nuevo rol de la ciudadanía

(esta versión es previa a un artículo pendiente de enviar a una revista académica, se ruega no difundir ni citar)

Jesús Palomar i Baget

Universitat de Barcelona Facultat de Dret. Departament de Ciència Política, Dret Constitucional i Filosofia del Dret.

jesus.palomar@ub.edu

Resumen

Las políticas públicas de las últimas décadas han incorporado mecanismos de escucha activa y participación ciudadana, así como herramientas para hacer más efectivos estos mecanismos como la transparencia, los datos abiertos, rendición de cuentas o los espacios de colaboración ciudadana, como por ejemplo los laboratorios de innovación social. Es así como el concepto de Gobierno Abierto se ha abierto camino como un nuevo paradigma de la gestión pública.

Pero existe un déficit importante a cubrir ¿cómo se motiva a la ciudadanía para ser protagonista en la co-creación de políticas y servicios públicos? Pero aún más relevante, ¿cómo se consigue que la ciudadanía sea motor de esta co-creación de políticas públicas siendo impulsores de servicios públicos y relevar a las instituciones públicas de ser los que lideren las propuestas públicas?

Palabras clave:

políticas públicas, innovación, co-creación, ciudadanía, colaboración

Nota biogràfica

Doctorando en Ciencia Política. Máster en Gestión Pública Avanzada, Universidad de Barcelona (UB). Posgrado en Administración Electrónica, Universitat Oberta de Catalunya. Licenciado en Ciencia Política y de la Administración (UB). Diplomado en Gestión y Administración Pública (UB). Profesor asociado en el Área de Ciencia Política de la Universitat de Barcelona, especializado en Políticas Públicas, Innovación y Comunicación Institucional.

Funcionario de la Generalitat de Catalunya. Responsable de gestión del cambio para el gobierno de los datos de la Dirección General de Administración Digital y Organización del Departament de la Presidència.

1. Introducción

Ante un título como el de esta ponencia **“Ciudadanía co-creadora: la gestión bottom up de las políticas públicas y el nuevo rol de la ciudadanía”** nos podríamos plantear la edición de un libro o manual y no una mera ponencia en un congreso, así pues lógicamente lo primero que corresponde es acotar, centrar el tema de esta ponencia.

Sería oportuno hablar de los mecanismos que utiliza el sector público para adaptarse a esto que ha dejado de llamarse participación ciudadana o colaboración público-privada a Gobierno Abierto. En este ámbito se puede centrar el discurso en los cambios legislativos correspondientes para dar cabida al nuevo rol de la ciudadanía en un modelo de elaboración de políticas públicas en el que hasta la fecha, en la mayoría de los marcos legales, la ciudadanía tenía un rol pasivo de conocimiento de lo que se estaba desarrollando a modo informativo y, en el mejor de los casos, el marco jurídico le otorgaba un papel muy testimonial de derecho a participación de un modo muy limitado a través de presentación de alegaciones o similar, siempre que fuera persona afectada o interesada.

También sería oportuno hablar de los cambios organizativos que el sector público ha tenido que llevar a cabo para dar cabida al Gobierno Abierto, en un sentido amplio, desde aspectos relativamente más sencillos como modificaciones de métodos de trabajo o tecnológicos a otros algo más complejos como culturas organizativas. Entrando en este aspecto en relaciones de gestión de personas y liderazgos, puesto que el Gobierno Abierto no siempre ha sido un elemento de grata aceptación para servidores públicos y para miembros de la dirección pública, profesional o no, sin entrar en el ámbito de la dirección política.

Así pues, si hasta este momento se ha ido descartando “de qué no va la ponencia” seguramente es necesario empezar a explicar de lo que sí hace referencia esta ponencia: exactamente en la evolución de las relaciones entre ciudadanía y administración en el ámbito de la co-creación de las políticas públicas.

Y, nuevamente, se debe volver a poner de manifiesto de “qué no va” la ponencia. Tratar la relación entre administración y/o sector público y ciudadanía, sea organizada o individual, y sus formas de participación en políticas públicas más que para una ponencia puede ser motivo de un Congreso o un Manual, o diversos. Por lo que nuevamente va a ser necesario centrar el tema de la ponencia. No se va a tratar sobre cómo fomentar la participación ciudadana, por lo menos de forma directa, o cómo capacitar a la ciudadanía para que tengan buenas herramientas

para participar de forma eficiente en esto que han llamado el Gobierno Abierto, ni tan siquiera se va a hacer referencia a metodologías o dinámicas que faciliten la participación o la relación y la colaboración entre ciudadanía y el sector público.

Esta ponencia pretende proponer soluciones y dar respuestas a las nuevas necesidades de la ciudadanía que quiere co-crear e innovar en “lo público”. Aquella ciudadanía que todavía considera, por motivos desconocidos, que vale la pena participar, colaborar, crear, confiar en el sector público y además considera que es necesario “hacer algo sin ánimo de lucro para y por los demás cuando se necesita”

El paradigma que se introduce en esta ponencia es el siguiente:

“Se pueden co-crear i/o innovar políticas y/o servicios públicos sin la participación del sector público?”

La respuesta a esta pregunta es la esencia de esta ponencia, voy a defender que sí, y lo voy a hacer partiendo de la siguiente premisa o comparación, a través de otra pregunta:

“Se pueden prestar servicios públicos sin la participación del sector público?”

La respuesta a esta pregunta generará, sin duda, una enorme polémica, pero reflexionemos un instante, si una ONG tiene un comedor social en el que reparte de forma equitativa diariamente comidas y cenas a las primeras 1000 personas que asisten al comedor social, ¿está prestando un servicio público?. Si una ONG está prestando asistencia sanitaria a todas las personas sin techo de un municipio garantizando que todos los que estén enfermos reciban asistencia médica gratuita ¿están prestando un servicio público?. Si estas dos ONG no reciben ninguna subvención pública, no está participando el sector público, de modo que nos será difícil reconocer que no están prestando un servicio público pese a que no interviene ninguna administración. ¿Habrá alguna diferencia si reciben subvenciones de las administraciones? El servicio será el mismo, pero con intervención del sector público.

Del mismo modo, volviendo a la pregunta inicial sobre innovación y co-creación, cuando durante la pandemia de la COVID-19 diferentes grupos de ciudadanos y ciudadanas no organizadas se dedicaron a fabricar prototipos de máscaras con impresoras 3D que iban destinadas a personal sanitario de centros públicos ¿estaban realizando un servicio público? ¿estaba interviniendo la administración?

En esta ponencia se va a intentar reflexionar sobre este tipo de co-creación e innovación pública, que es tan válida como la planificada por el sector público y que no debe sustituir la existente, pero sí que debe ser planteada como un complemento necesario para fomentar una co-creación e innovación bottom-up.

2. ¿Qué tenemos hasta ahora en participación ciudadana y co-creación pública?

En el ámbito de la co-creación y la innovación las administraciones públicas han optado por sistemas o metodologías de diferentes tipos, algunas más clásicas o “conservadoras” y otras algo más abiertas e innovadoras, aunque ninguna de ellas, por lo menos que se conozca, se han atrevido a “darlo todo”.

En primer lugar podemos determinar un tipo de administración que, a través del marco jurídico, ha dejado atrás los procesos de “información pública” o incluso se ha olvidado de los procesos de participación ciudadana de los años 90 en los que se decidían minucias que en la mayoría de los casos generaban más desincentivos alrededor de la participación ciudadana que ilusión y orgullo por la participación.

Este “nuevo” marco jurídico ha incorporado la obligatoriedad de que todas las políticas públicas deben incorporar un proceso de consulta / participación previa al diseño de la política pública y/o del marco normativo. Ello permite que la ciudadanía forme parte de los proyectos gubernamentales en fases embrionarias y no cuando todo ya está decidido, lo que aporta una mayor capacidad de incidencia.

En algunos marcos normativos, como por ejemplo, en el caso de la normativa catalana sobre la materia, se obliga a que todas las aportaciones, consideraciones deban ser tenidas en cuenta en el sentido que deben ser respondidas públicamente, no necesariamente de forma positiva, claro está, pero sí, por lo menos deben justificarse su negativa, su incorporación o si se incorporan o no parcialmente. El proceso además debe justificarse con una memoria de obligado cumplimiento que recoge todo este proceso de colaboración.

Otros mecanismos de participación son los grupos o comisiones permanentes o creadas ad-hoc sobre temáticas concretas que requieren la participación de personas o colectivos especializados.

Llegamos a la crítica sobre estos mecanismos de colaboración. Pese a los esfuerzos por parte de los gobiernos que han implementado estos mecanismos, a modo de ejemplo el Govern de la Generalitat de Catalunya, el volumen de participación es realmente bajo, pese a que la calidad de la participación es relevante.

Y la segunda crítica, y sobre ella me centro en esta ponencia, la co-creación e innovación que la ciudadanía puede aportar a las políticas públicas es a demanda de lo que le pide la administración.

Poniendo un ejemplo sencillo, ¿se imaginan ustedes que le pedimos a Salvador Dalí que se inspire por encargo?

Algunas administraciones públicas han evolucionado hacia un nuevo modelo de innovación y co-creación a través de la creación de los llamados laboratorios de innovación.

Los laboratorios de innovación pública constituyen una tendencia al proponer un cambio de orientación desde un enfoque centrado en las “cosas” a uno centrado en las personas, a quienes sitúa al centro de las preocupaciones para entender sus necesidades, activos, motivaciones y capacidades para ser agentes del proceso de innovación. Como complemento al enfoque en las personas, la co-creación activa la colaboración entre los diversos actores, abre espacios, entregar herramientas y motivar a los múltiples actores para co-descubrir, co-definir, co-idear y co-implementar innovaciones que tengan impacto en la sociedad.

Este modelo muestra un cambio sustancial en relación al anterior, puesto que no es un “menú cerrado” sobre las “cosas” sobre las que innovar o co-crear sino que se deja más libertad a las personas, se da una mayor libertad a las personas participantes para llevar a cabo los proyectos en los que se quiere innovar, lógicamente con los condicionantes necesarios que se requieran para garantizar que se trate de objetivos públicos y tengan fines sociales generales.

Este modelo es el que la literatura ha venido a llamar GobLabs, definidos como ecosistemas que favorecen la generación de innovación en las administraciones públicas y que se han identificado bajo diferentes conceptos heterogéneos para hablar de un mismo fenómeno, así se han identificado los siguientes términos: Laboratorio de Gobierno (Rojas-Martín y Stan, 2018), Laboratorios de Innovación Pública (Bason y Hansen, 2015), Policy Labs (Comisión Europea, 2016) o Public Sector Innovation Labs -PSI Labs- (McGann y Lewis, 2018).

3. La ciudadanía que tenemos actualmente

Para entender qué son los GobLabs, es necesario introducir el concepto de innovación abierta, fue acuñado, por primera vez, por Henry Chesbrough (2003) aplicado al sector privado. En el sector público, el concepto ha sido recogido por los trabajos de autores como Windrum (2007), Mergel (2015), Clark et al., (2013). La innovación abierta asume que no todo el conocimiento para innovar se encuentra dentro de las administraciones públicas. Por tanto, introduce una cultura de funcionamiento en las organizaciones públicas que favorece la atracción de conocimiento externo en sus procesos de innovación.

Pero en los GobLabs existe una situación “problemática” que arrastramos de los apartados anteriores, **la dependencia para con el sector público que de un modo u otro sigue dictando las normas.**

Pongamos un ejemplo, en la ciudad de Madrid existe un espacio, MediaLab Prado, un espacio que podemos considerar un GobLab ya que depende del Ayuntamiento de Madrid, las “reglas del juego” vienen determinadas por la propia administración, y cuando se hace referencia a las reglas del juego se indica desde minucias cuando los horarios de uso de las instalaciones a los proyectos que finalmente se llevan a cabo en sus instalaciones.

¿Y cómo reacciona la ciudadanía? buscando espacios y herramientas alternativas: espacios físicos que no son los “institucionales”: ya sean presenciales o digitales, dicho de un modo sencillo: “se buscan la vida”

Lo que de otro modo se produce es la ciudadanía puede “empezar” en un GobLab para ir o regresar a un modelo, ya existente, llamados LivingLabs (Madrigal et al, 2018) o Laboratorios Ciudadanos, que se caracterizan por ser espacios gestionados desde la ciudadanía, donde se generan nuevas ideas y con la frescura de la ausencia de los límites de la “burocracia” de la administración”, funcionan con una lógica “hacker”, tienen un enfoque de diseño y como grandes problemas tienen problemas para testear y para aplicar sus diseños porque no cuentan con los recursos, aquellos que sí contarían en los GobLabs.

El riesgo que esto ocurra es más relevante de lo que parece, la ciudadanía crea prototipos de políticas públicas y servicios públicos con elevado valor pero que nunca van a poder ser testeados y mucho menos llevados a cabo porque han “salido del sistema”, peor aún. En un momento inicial quizá nacieron en un GobLab por qué el sistema potenció esa posibilidad, pero las limitaciones naturales del sector público, a menudo minucias, expulsó ese proyecto del sistema público a un

espacio ciudadano, en el mejor de los casos. En el peor de los casos se abandonó.

Ciertamente, ¿se puede permitir el sector público “desechar” talento de la ciudadanía? ¿Se puede permitir el sector público no utilizar las ganas de la sociedad, o de parte de ella, de crear valor público?

La respuesta es evidentemente negativa en ambas preguntas, por lo que se deberán encontrar respuestas y soluciones a estos problemas.

En el próximo apartado se proponen algunas posibles respuestas a ello, en ningún caso definitivas, porque lógicamente en innovación una de las condiciones es la variabilidad de las condiciones y la necesidad de adaptarse a todas las nuevas necesidades.

4. Los espacios de innovación que podemos, y debemos, ofrecer para co-crear servicios públicos innovadores: una propuesta

En los apartados anteriores se han ido desgranando algunos aspectos limitantes que dificultan el rol de la ciudadanía en los procesos de co-creación, pero siempre se pueden resumir en un concepto: **límites**.

Los proyectos que las administraciones públicas “piden” que se desarrollen pueden ser un límite para que la ciudadanía participe, co-cree o innove.

Los espacios físicos, horarios, días de la semana, ubicación de los mismos también pueden ser una limitación para la participación, cuando esta se hace de forma presencial.

Los entornos digitales pueden llegar a ser una limitación, puesto que el uso de espacios digitales privados o en manos de multinacionales pueden generar problemas de protección de datos o de propiedad intelectual en los contenidos que se vayan gestionando los recursos o información.

Así pues se trata de ir flexibilizando todo aquello que sea posible para que tengamos la “bondades” de los LivingLabs en unos entornos GobLabs.

El primero de los apuntes se centra en los espacios “físicos” de trabajo. Habitualmente las administraciones han querido crear grandes espacios de trabajo donde la ciudadanía pueda llevar a cabo sus proyectos de co-creación o innovación, pero ¿realmente es lo que necesitan?, en otras palabras. En pleno siglo XXI un grupo de personas que quiera llevar a cabo determinados proyectos de innovación para mejorar o co-crear una política pública necesita unos ordenadores portátiles, que seguramente serán los de los propios ciudadanos, una conexión wi-fi, que la inmensa mayoría de edificios públicos tienen, unas mesas y sillas.

¿Alguien se imagina que se pueda llevar a cabo una reunión de co-creación en una sala de reuniones de un centro sanitario de urgencias a las cuatro de la madrugada garantizando que no puedan acceder a otros espacios del edificio?

¿Nos podemos imaginar a un grupo de personas reunidas para mejorar una política pública o co-crear una que no existe y crear un prototipo en una sala de reuniones de un centro de mayores un domingo por la tarde mientras en el piso de arriba los mayores llevan a cabo una actividad como el tradicional baile del domingo por la tarde?

No es tan difícil de imaginar si en algunas ciudades en lugar de construir parques infantiles en espacio público inexistente han optado por abrir patios de colegios públicos para que los más jóvenes puedan practicar deporte sin molestar a los mayores en las plazas

En el ámbito digital, se pueden ¿crear espacios digitales para que la ciudadanía tenga acceso para utilizar “espacio en la nube” para uso de proyectos sociales de co-creación? en pleno siglo XXI el coste de esto no es excesivo, por lo que teniendo las precauciones de ciberseguridad necesarias se podría hacer e incluso ello permitirá facilitar que los proyectos estuvieran en un entorno institucional seguro.

Dicho de otro modo, las grandes inversiones no se deberan hacer en grandes equipamientos municipales que luzcan en grandes inauguraciones, sino que la reutilización de espacios existentes puede y debe facilitar que la co-creación y la innovación tenga un coste marginal.

Finalmente, ¿sobre qué debe innovar y co-crear esta ciudadanía? pues en general, sobre aquello que la propia ciudadanía considere que ellos mismos necesitan, no olvidemos que al fin y al cabo lo único que están haciendo es imaginar, prototipar, probar, diseñar y con un modelo como el propuesto, a un coste muy bajo las administraciones pueden permitirse el lujo de “dejar hacer”...

5. Bibliografía

Bason, C. y Hansen, N. (2015), Innovation labs Designing public policies and services. Disponible en:

http://www.la27eregion.fr/wp-content/uploads/sites/2/2015/01/realisations-Labs_Bason_27e_region-light.pdf

Chesbrough, H. W. (2003). Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology. Harvard Business School Press.

Clark, B. J., Brudney, J. y Jang, S. -G. (2013). “Coproduction of government services and the new information technology: Investigating the distributional biases”. Public Administration Review, 73(5), 687–701

Comisión Europea (2016). Public Policy Labs in the european member states. Disponible en:

<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC102665/final%20report%20w%20identifiers.pdf>

McGann, M., Blomkamp, E. y Lewis, J (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. Policy Sciences. 10.1007/s11077-018-9315-7.

Madrigal, Leticia & Escudero, C. & Francés, L. & Escribano, V.. (2018). Procesos innovadores de cooperación: análisis y potencial de las redes de Living Labs. Informes de la Construcción. 69. 006. 10.3989/id.55071.

Mergel, I. (2015). “Open collaboration in the public sector: The case of social coding on GitHub”. Government Information Quarterly, 32(4), 464-472.

Rojas-Martin, F. (Coord). (2018). Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias. Edita Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Rojas-Martín, F y Stan L. (2018). Los Laboratorios de Gobierno: aproximación a los ecosistemas para la Innovación Pública. Revista Consultor de los Ayuntamientos. Nº. Extra 1 (mayo) pp. 141-149.

Windrum, P. (2007). 'Innovation and Entrepreneurship in Public Services'. En Windrum, P. y Koch, P. Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. UK: Edward Elgar, Cheltenham, pp. 3-20.