



Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público. Caso Ecuador

Citizen Collaboration for Innovation and Creation of Public Value. Case Ecuador

IRMA JARA-IÑIGUEZ¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación

Recibido: 19/09/2019

Revisado: 30/10/2019

Aceptado: 28/11/2019_

Resumen

Resolver problemas públicos a través de propuestas innovadoras con una lógica transformadora requiere de un abordaje multiactoral y multisectorial para un enfoque integral. Por lo que, este estudio expone la necesidad de innovar en lo público desde la colaboración y participación ciudadana, como principios de Gobierno Abierto, facilitando las posibilidades de obtener resultados con la generación de valor público en la sociedad. Para el efecto, se realiza un análisis a partir de la observación de experiencias y documentos aplicando métodos lógico-analíticos para indagar la realidad del contexto y el método sistémico estructural-funcional para examinar interrelaciones. La investigación aborda los principales mecanismos utilizados y los resultados en los procesos participativos, para la colaboración y co-creación, desde la evidencia obtenida del estudio exploratorio de dos experiencias: Gobierno Abierto Ecuador y Cabildo Cívico de Quito; y, revisa desde 5 dimensiones analíticas sus fases iniciales dentro del proceso para el desarrollo de innovación abierta y colaborativa. Los resultados dan una aproximación sobre aspectos que caracterizan la innovación desde la colaboración ciudadana en la práctica.

Palabras Clave: Colaboración, Co-creación, Gestión Pública, Innovación, Gobierno Abierto, Participación

Abstract

Solving public problems through innovative proposals with a transformative logic requires a multi-stakeholder and multi-sectoral approach to an integrated approach. Therefore, this study exposes the need to innovate in the public from the collaboration and citizen participation, as principles of Open Government, facilitating the possibilities of obtaining results with the generation of public value in society. For this purpose, an analysis is carried out based on the observation of experiences and documents applying logical-analytical methods to investigate the reality of the context and the structural-functional systemic method to examine interrelations. The research addresses the main mechanisms used and the results in participatory processes, for collaboration and co-creation, from the evidence obtained from the exploratory study of two experiences: Gobierno Abierto Ecuador and Cabildo Cívico de Quito; and reviews from 5 analytical dimensions its initial phases within the process for the development of open and collaborative innovation. The results give an approximation on aspects that characterize innovation from citizen collaboration in practice.

¹ Profesora Agregada, Coordinadora de la Maestría en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador. PhD en Administración, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Coordinadora de Proyecto/ Investigadora en el Centro de Gobierno y Administración Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador. E-mail: irma.jara@iaen.edu.ec

Cómo citar: Jara Iñiguez, Irma (2019). Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público Caso Ecuador.

Revista de Administración Pública del GLAP, 3(4), página 22-32.

Keywords: Collaboration, Co-creation, Public Management, Innovation, Open Government, Participation.

Introducción

El Estado ecuatoriano expone en su Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 la necesidad de propiciar la implementación de procesos de participación cada vez más incluyentes y efectivos, afirmando que el diseño de las políticas públicas ocurrirá en espacios de diálogo y que, a través de la movilización autónoma de la ciudadanía, se ampliarán los niveles de participación en todos los espacios de la sociedad. Adicionalmente, en un enfoque territorial se propone la gobernanza multinivel y multiactor con acuerdos mínimos para la participación de multiplicidad de actores, la cooperación, apertura, transparencia, entre otros (SENPLADES, 2017).

En concordancia con lo indicado, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021 tiene como objetivo promover la participación ciudadana, democratización de los servicios públicos, simplificación de trámites y la gestión estatal eficiente; y, para ello plantea tres programas o iniciativas denominadas de gobierno abierto, gobierno cercano y gobierno eficaz. El primero de estos busca incrementar la participación y co-creación ciudadana por medios electrónicos para el desarrollo de la política pública y, así, mejorar los servicios del Estado y fomentar la transparencia. Se enfatizan en sus propuestas la plataforma de contacto ciudadano y la de innovación social (MINTEL, 2018).

Si bien, la inclusión de la temática de gestión y creación de política pública con participación ciudadana en la plataforma de contacto ciudadano gestionada por el Ministerio de Trabajo evidencia un mínimo avance al 2019 (MINTEL, 2019), existen otros espacios presenciales e iniciativas a nivel nacional y local en los que se han desarrollado de manera conjunta acuerdos y compromisos para la mejora de programas y/o servicios públicos y para co-creación de políticas públicas entre la sociedad civil, de manera colectiva o individual, y el sector público, como son los talleres realizados en 2018 y 2019 para

consulta pública y construcción de plan nacional de gobierno electrónico 2018-2021, la política nacional de datos abiertos, el plan de acción de gobierno abierto, estatuto autonómico de Quito; y, acuerdos obtenidos con las autoridades públicas desde instancias como los cabildos populares, comités de usuarios, barriales, etc.

En este contexto, se pueden evidenciar algunas iniciativas respecto a procesos de colaboración, con espacios de co-creación para la innovación, en cumplimiento de los objetivos nacionales. Sin embargo, con el propósito de sostener una agenda de forma articulada, integral y multinivel, es requerido comprender como se han venido desarrollando las experiencias desde los diferentes mecanismos utilizados, en la práctica, por la ciudadanía; en este sentido, el objetivo de la investigación es estudiar la colaboración y participación ciudadana en los procesos de co-creación como generadores de innovación y creación de valor público, indagando para ello en las formas de abordar el problema y el planteamiento de soluciones con intercambio de conocimientos.

Para el efecto, se analizan en el presente estudio dos experiencias, una nacional y una local, cada una con características y resultados distintos. Se trata de un estudio exploratorio de los principales aspectos y dimensiones para el desarrollo de innovación desde el ámbito colaborativo, a partir del análisis de las experiencias de: Gobierno Abierto Ecuador y Cabildo Cívico de Quito.

Marco Teórico

La colaboración es una necesidad real de integración del conocimiento disperso en la sociedad para identificar y solucionar problemas públicos (Criado, 2016). La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2 por sus siglas en Inglés), en el modelo de espectro de participación, la define como el nivel que se establece al asociarse e interactuar los ciudadanos con el Estado en el proceso para la toma de decisiones, incluido el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución, con el objetivo de conseguir asesoramiento e innovación para formular soluciones; siendo, el compromiso incor-

porar, en lo posible, sus consejos y recomendaciones en las decisiones que se adopten. Para ello se plantean algunas de técnicas como: comités consultivos ciudadanos, la creación de consenso, toma de decisiones participativa (Asociación Internacional para la Participación Pública, 2007).

Partiendo de estas afirmaciones, si adicionalmente se considera que la colaboración multi-actor puede estimular la innovación pública, es necesario identificar, establecer o (re)diseñar espacios y nuevos arreglos organizacionales propicios para la participación conjunta en el desarrollo de soluciones nuevas que consideren la aspectos de diversidad y complejidad (Zurbriggen y González, 2014). Pero adicionalmente, para que la participación y colaboración se potencien, para conseguir fines comunes, es requerida la confianza en las instituciones y en el ciudadano, las redes y las normas (Putnam, 1993; Ostrom, 1996; Zurbriggen y Gonzalez, 2014).

Por otro lado, si se revisa el concepto de innovación en el enfoque social colaborativo se explica que esta tiene un fin y proceso social y, es el conjunto de iniciativas que involucran el sector privado, las organizaciones sociales y los agentes de cambio para co-crear soluciones o propuestas innovadoras en torno a un objetivo común (Buckland y Murillo, 2014); y, adicionalmente, impulsa la capacidad de los individuos para actuar (Comisión Europea, 2013).

Las etapas aplicables a este tipo de innovación son: a) diagnóstico y análisis; b) propuestas e ideas; c) prototipos y pruebas piloto; d) desarrollo del modelo de negocio; e) ampliación y difusión; f) cambio sistémico. Entre los mecanismos participativos aplicables para su medición, se encuentran: evaluación participativa; peticiones en línea; encuestas a los usuarios; votaciones online; wikis, bancos de ideas; buzones de sugerencias, foros, asambleas y comisiones de ciudadanos; auditoría social (Buckland y Murillo, 2014; 2013).

Adicionalmente, entre los espacios que se orientan a promover procesos de innovación, pública, abierta y colaborativa, se identifican los de co-creación que permiten resolver problemas colectivos junto con la ciudadanía o para aumentar las capacidades del sector público (Criado, 2016);

y, entre las dimensiones analíticas que permiten medir los resultados de la co-creación se definen: innovación, movilización de actores y recursos, enfoque deliberativo y colaborativo de participación, resultados tangibles e intangibles, impacto con valor público (Zurbriggen y Gonzalez, 2014).

A su vez, los espacios de la innovación pública pueden enfatizarse en cuatro ámbitos: políticas públicas, administración pública como gobernanza colaborativa, gobierno relacional (como gobierno abierto) y, organizaciones públicas ciudadanas (Maríñez-Navarro, 2017). Entre estos, un enfoque de innovación en política pública sustantivo, según indican Brugué, Blanco y Boada (2014), implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad, es decir replantear la propia naturaleza de los problemas (Zurbriggen y González, 2014).

Se parte de la premisa de que la innovación pública implica un compromiso cívico que se expresa en términos colaborativos entre funcionarios, sector privado, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para que se efectivice la co-creación con la generación de valor público, como cambio social. Cabe indicar que esta puede dirigirse, por un lado, a identificar las problemáticas públicas, así como herramientas y dispositivos innovadores para el logro de respuestas y soluciones tanto en lo presencial como en digital; y, por otro complementariamente, a lograr la articulación de los actores, produciendo como resultado una nueva configuración y relaciones entre el Estado y la sociedad favoreciendo el aprendizaje colectivo y la co-creación (Maríñez-Navarro, 2017).

Entre los tipos de innovación, al referir a la innovación ciudadana este se entiende como un proceso de creación desde abajo hacia arriba (*bottom-up*), es decir, surge de forma autónoma en relación al gobierno, donde, el rol del gobierno puede ser el de acelerador y facilitador de un ecosistema propicio (Borins, 2002; Caamaño y Pascale, 2014).

En un gobierno abierto (GA), se busca establecer una constante interconexión y comunicación con los ciudadanos acerca de sus necesidades y preferencias y escuchar sus demandas, sugerencias y opiniones, facilitando la colabo-

ración con los funcionarios públicos; tiene una lógica basada en las relaciones, abierta a la ciudadanía y otras administraciones y organizaciones (Pont Vidal, 2016). Un GA está basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación (CLAD, 2016), para éste último, el ciudadano colabora de manera directa con la administración, a través de la apertura de los procesos de participación, por lo que se denomina también innovación abierta (Arroyo, 2017).

La Carta Iberoamericana de GA indica que el principio de innovación pública supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público; y, asume como innovación ciudadana el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas para contribuir al interés general, a fin de alcanzar mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y en red; reconociendo las organizaciones públicas como entidades facilitadoras y dinamizadoras (CLAD, 2016).

Metodología

La metodología incluye un análisis documental aplicando métodos lógico-analíticos para indagar la realidad del contexto, las acciones propuestas y desarrolladas entre 2018 y 2019². Se utiliza también la técnica de observación para descubrir y describir y, se aplica el método sistémico estructural-funcional para examinar las interrelaciones multiactor y los componentes en los procesos de colaboración como medio para la innovación abierta en la gestión pública.

El análisis de la experiencia nacional de Gobierno Abierto de Ecuador aborda el proceso de co-creación del primer plan de acción y las fases de identificación y desarrollo de propuestas, integración, evaluación y selección de propuestas. En la experiencia del Cabildo Cívico de Quito, como instancia de participación ciudadana local, se analizan las fases de elaboración, selección y presentación de propuestas.

Las dimensiones analíticas abordadas para medir los resultados de los espacios de co-creación, a partir de lo expuesto por Zurbriggen y Gonzalez (2014), son: 1. Enfoque hacia la innovación, 2. Movilización de actores y recursos, 3. Enfoque/ nivel deliberativo y colaborativo de participación, 4. Resultados, 5. Impacto con valor público. Los mecanismos revisados en las etapas de análisis de los casos, siguiendo a Buckland y Murillo (2014; 2013), son: a. mesas participativas/colaborativas/abiertas (presenciales); b. peticiones/ información en línea; c. encuestas a los usuarios, d. herramientas online: votaciones, wikis, agenda compartida; e. bancos de ideas y/o buzones de sugerencias; f. foros, asambleas y comisiones de ciudadanos; g. control social.

Resultados y Discusión.

Caso Ecuador. Análisis de experiencias

Co-creación de primer plan de acción de Gobierno Abierto

El 18 de julio de 2018 el Ecuador ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP³ por sus siglas en inglés) y en agosto se conformó el grupo núcleo con integrantes del Gobierno, Sociedad Civil y la Academia. Esta conformación no tuvo un carácter de normativa, sino espontánea ya que los actores se integraron en razón de su experiencia e interés común respecto a los pilares y fundamentos de este enfoque y, por la articulación previa desde espacios de encuentro y diálogos desarrollados.

Entre octubre de 2018 y agosto de 2019 se realizó el proceso de co-creación del plan de acción de gobierno abierto 2019-2021. Se ejecutaron las siguientes etapas: consulta pública para recepción de propuestas y soluciones (en línea y las denominadas mesas de co-creación); agrupación e integración de propuestas a través de grupos de trabajo; evaluación de propuestas; selección de propuestas; confirmación con responsables y contrapartes.

² Julio 2018-Agosto 2019

³ Open Government partnership

Para la definición de la metodología de co-creación se partió del análisis y revisión de experiencias exitosas de otros países, bajo la consideración de que tengan al menos 3 propuestas de acción co-creadas, una organización estatal y territorial similar a Ecuador y que los procesos hayan tenido reconocimiento de la OGP. Acorde con los estándares de la OGP se ha realizado la difusión de la información, definición de espacios y plataformas para participación y co-creación y, apropiación y toma de decisiones conjuntas.

Dentro del proceso se ha contado, adicionalmente, con la retroalimentación de pares internacionales. La identificación de problemas y propuestas, desde la consulta pública, se la realizó asociando las líneas de acción con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el propósito de responder más adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía.

La Tabla 1 muestra los resultados del análisis de las 4 etapas seleccionadas en el proceso de colaboración y co-creación del primer plan de acción de GA, donde los mecanismos anotados para cada etapa corresponden a los más destacados.

Participación y colaboración ciudadana a través de Cabildos populares. Cabildo Cívico de Quito.

En Ecuador, si bien en el nuevo siglo, la denominación de cabildos a los niveles territoriales de participación social se generaliza como un espacio masivo de consulta y diálogo ciudadano (Barrera, 2001), se optó por realizarlos en forma subsectorial y, se evidenciaron inconvenientes de convocatoria y representación, concentrándose en diagnósticos, validación y, en menor proporción espacios resolutivos Sarzosa (2001).

Sin embargo, a partir de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social se establece al cabildo popular como una instancia de participación cantonal, para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta, con el fin de discutir asuntos vinculados a la gestión municipal (Asamblea Nacional, 2010: Art.76); y, en concordancia, el Distrito Metropolitano de Quito establece en el Código Municipal que los cabildos populares tendrán carácter consultivo,

Tabla 1. GAEc. Mecanismos aplicados y resultados de procesos de colaboración y co-creación

Etapas	Descripción	Mecanismos	Resultados
1	Recepción de problemas y soluciones	-Consulta Pública en línea. Formulario en Plataforma -Consulta Pública en territorio. Mesas de co-creación -Alineación de problemas/propuestas con ODS	314 propuestas (276 en Web; 38 en mesas en territorio)
2	Agrupación e integración de propuestas	-Conformación grupo de trabajo multi-actor -Kick off; agrupación e integración en mesas -talleres individuales -talleres/mesas de evaluación participativa	33 delegados (sociedad civil, gobierno, academia) 43 propuestas integradas
3	Evaluación de propuestas	-Análisis de Factibilidad con parejas de trabajo, institución responsable, y, contraparte. -Relevancia: pareja de trabajo y grupo núcleo -Taller; google drive	43 propuestas evaluadas participativa y colaborativamente
4	Selección de propuestas ⁴	-Selección preliminar de 15 más puntuadas acorde a directrices de OGP y metodología de trabajo participativa/ colaborativa ⁵ .	Grupos temáticos o categorías seleccionados: datos abiertos; empoderamiento ciudadano; desarrollo de capacidades de transparencia; innovación pública ⁶ .

Fuente: Elaboración propia a partir de Grupo núcleo, Gobierno Abierto Ecuador, 2019.

4 A la fecha de corte, esta etapa se encuentra aún en proceso hasta la selección definitiva, en reunión del grupo núcleo, de los compromisos que serán incluidos en el plan de acción de Gobierno Abierto.

5 El dato de las 15 más puntuadas corresponde a un dato preliminar presentado a la fecha de corte, ya que la selección de los compromisos desde el grupo núcleo, bajo directrices de OGP y metodología, se realizará posteriormente y se espera seleccionar hasta 10 compromisos.

6 Primer laboratorio de innovación ciudadana en Ecuador, ciudadanización de la mejora de trámites; rediseño de Norma Técnica de Valoración y Selección del Nivel Jerárquico Superior

proponente y de control social para aportar en la toma de decisiones (CMQ, 2019, Parágrafo IV, I.3.125), disponiendo la implementación del GA como política pública para un co-gobierno para el planteamiento y solución de problemas, planteando acciones para promover la participación y espacios de innovación basados en el acceso a la información (CMQ, 2019, Parágrafo IV, I.3.186) (CMQ, 2019, Título 3).

En esta instancia independiente, pueden participar ciudadanos a título individual, así como organizaciones, colectivos, gremios, sectores sociales, culturales, o cualquier otra forma de organización, con o sin personería jurídica. Su convocatoria, resultados, acuerdos y seguimiento son de carácter público y será hecha por el Alcalde Metropolitano, administradores zonales, o por representantes ciudadanos (CMQ, 2019, Arts. 1.3.123-6).

En este contexto, un grupo de ciudadanos creó en febrero de 2019 el Cabildo Cívico de Quito (CCQ) con una estructura y organización que consta de: Asamblea General, Coordinación General y, Mesas de Trabajo por temas para que estén a cargo de organizar, debatir, discutir, elaborar propuestas de agendas de trabajo y de seguimiento de la gestión municipal para conocimiento y resolución de la Asamblea General. Se constituyeron 7 mesas de trabajo inicialmente: Bienestar, Movilidad, Democracia Participativa, Convivencia Pacífica, Desarrollo Productivo, Arte y Cultura (CCQ, 2019a).

Para obtener diversidad en la integración y participación, las reuniones periódicas son convocadas de forma pública a través de redes socia-

les, incluyendo la agenda, a las que puede asistir la ciudadanía interesada (CCQ, 2019b). En poco tiempo, su conformación alcanza aproximadamente 70 organizaciones sociales y colectivos, quienes se reúnen quincenalmente en esta primera fase para la elaboración de propuestas.

En estas reuniones cada mesa es liderada por un coordinador que utiliza diversos mecanismos, a través de medios tecnológicos o lúdicos, para lograr el consenso en la identificación, selección y definición propuestas. El proceso de discusión e interacción se realiza desde diversos ángulos, miradas y afectaciones, ya que se desarrolla en mesas de co-creación que tienen una conformación diversa de participantes, lo que permite una nueva forma de mirar el problema, más integral y, por lo tanto, nuevas formas de plantear soluciones.

Como resultado, se elaboraron propuestas y mociones por mesas de trabajo, las que fueron aprobadas en asamblea general, realizada en junio de 2019, a la que fue invitada a participar toda la ciudadanía (CCQ, 2019c) para observar el funcionamiento y mecanismos para la toma de decisiones, exponer inquietudes y proponer mejoras. Posteriormente, se presentaron al alcalde de Quito, un total de 25 propuestas⁷ -incluidas declaraciones y mociones- (CCQ, 2019d), y se adoptaron cuatro compromisos con el Cabildo Cívico de Quito: a. reuniones bilaterales de análisis; b. asignación de espacio radial para comunicación; c. integración en la co-construcción del Estatuto Autonómico de Quito; d. convenio para participación en veedurías (CCQ, 2019e)⁸.

7 Democracia participativa y transparencia: Plataforma digital y territorial de soluciones cívicas; Cabildo permanente. Bienestar: Organización y gestión del sistema de protección de derechos; Evaluación Técnica de Estrategia de Salud al Paso. Ambiente y animales: Ambiente como un sistema natural del DMQ; propuesta ambiental a largo plazo; Reforma del Código metropolitano en lo concerniente a Fauna Urbana contenida en el Libro 6to.; medidas de protección al llaló; propuestas residuos sólidos. Movilidad: Accesibilidad; Sostenibilidad y eficiencia energética; inclusión; seguridad; garantía de la calidad de vida. Arte cultura y patrimonio: Identificación, salvaguarda y recuperación del Patrimonio tangible e intangible; Ordenamiento y clarificación de roles; Caracterización de criterios y normativa para uso de espacio público. Convivencia pacífica y seguridad: Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de espacios públicos; Fortalecimiento de servicios y programas; Plan de emergencia para riesgos y desastres/ enfoque derechos. Comisión interdisciplinaria: Varias mociones relacionadas con la participación y construcción del Estatuto Autonómico.

8 1.Reuniones bilaterales: disponer que los coordinadores de las 7 mesas se reúnan con sus pares o secretarios del Municipio para conocer las propuestas ciudadanas en detalle y se analice su viabilidad técnica.

2.Espacio radial: asignar un espacio al CCQ y sus miembros en la Radio Pacha una vez por semana dos horas en horario estelar, para promover una comunicación positiva y participativa.

3.Estatuto Autonómico de Quito: firmar un convenio para que un representante del CCQ se integre formalmente en la construcción del Estatuto.

4.Transparencia: firmar un convenio de transparencia para que todos los miembros del cabildo puedan participar a través de veedurías sobre el uso de recursos públicos, licitaciones y otras temáticas de interés general (CCQ, 2019e).

Tabla 2. Cabildo Cívico de Quito. Mecanismos aplicados y resultados de procesos de colaboración y co-creación

Etapas	Descripción	Mecanismos	Resultados
1	Elaboración	-Mesas co-creación multiactor ciudadanía -excepto gobierno- -Grupos de trabajo; lluvia de ideas; espacios digitales (google drive; Trello); árbol de problemas; etc	40 propuestas identificadas ⁹
2	Selección	-Espacios digitales: Votaciones en línea -Discusión y consenso en mesas -excepto gobierno-	25 propuestas seleccionadas
3	Presentación	Reuniones y mesas de discusión	4 compromisos inmediatos

Fuente: Elaboración propia a partir de CCQ, 2019d; CCQ, 2019e. Fichas de Observación, 2019.

De entre las propuestas se destacan las que corresponden a la mesa de democracia participativa y transparencia, que evidencian interés en el desarrollo de innovación ciudadana, como es el desarrollo de una plataforma digital y territorial de soluciones cívicas, que plantea establecer un proceso de empoderamiento ciudadano de abajo hacia arriba, que permita recolectar las necesidades desde diferentes mecanismos como asambleas y aplicaciones web. Se propone diseñar el espacio para desarrollar ejercicios de priorización de las necesidades, obtención de insumos para el desarrollo de soluciones desde un enfoque colaborativo, y, para ejercer el control social (CCQ, 2019d).

La propuesta 2, plantea desarrollar una plataforma amigable para: a) el seguimiento virtual a la gestión del municipio; b) facilitar la participación directa en las decisiones públicas; c) priorizar los presupuestos participativos según las necesidades; d) visibilizar los problemas para proponer soluciones; y, facilitar la articulación de actores (CCQ, 2019d).

Sobre la base de la información obtenida y en aplicación de la metodología previamente descrita la Tabla 3 muestra el resultado del análisis de las 5 dimensiones seleccionadas en contraste con los mecanismos aplicados, con el propósito de relevar su efectividad.

Tabla 3. Experiencias Ecuador. Dimensiones y Mecanismos para Innovación Ciudadana (Colaborativa).

Mecanismo	a		b		c		d		e		f		g	
Dimensión	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ
1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0
2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
3	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0
4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Total	4	4	4	4	1	0	2	2	2	0	5	5	0	0

Nota: Dimensiones analíticas: 1. Enfoque Innovación, 2. movilización de actores y recursos, 3. Enfoque/ nivel deliberativo y colaborativo de participación, 4. resultados tangibles e intangibles, 5. impacto con valor público. Mecanismos: a. mesas participativas/colaborativas/abiertas (presenciales); b. peticiones/ información en línea; c. encuestas a los usuarios, d. votaciones online, wikis, agenda compartida; e. bancos de ideas y/o buzones de sugerencias; f. foros, asambleas y comisiones de ciudadanos; g. control social (Adaptado de Buckland y Murillo, 2014; 2013).

⁹ Este dato es aproximado ya que las propuestas identificadas inicialmente fueron integradas y priorizadas, sin embargo no existe una trazabilidad rigurosa de esta parte del proceso.

La Tabla 3 evidencia que entre los mecanismos más efectivamente aplicados se encuentran los de ejecución de mesas participativas, asambleas, comisiones ciudadanas, peticiones e información en línea; principalmente bajo las dimensiones analíticas referidas al enfoque colaborativo-deliberativo y de innovación. Es así como, los procesos realizados posibilitan nuevas formas de abordar el problema desde la participación multi-actor y, a través de los mecanismos aplicados que favorecen el intercambio, enriqueciendo el análisis en los puntos de encuentro y, mejorando la comprensión de otras aristas en los desencuentros; llegando de esta forma a soluciones más integrales y, generando valor público potencial al generar cambio social, en cuanto a los niveles de participación y responsabilidad ciudadana. Esto es, identificar y plantear soluciones a través de diversidad de mecanismos con la participación de varios actores es una nueva forma de abordar el problema en ambos casos.

Las experiencias a través de la diversidad de actores y sectores que representan han logrado generar espacios institucionales en el caso de la iniciativa de gobierno abierto e, institucionalizados (al menos en la conformación) en el caso de Cabildo Cívico. Sin embargo, la influencia en el resultado no solo depende de los actores que trabajan en ellas, sino de cómo desarrollan una comunidad y una dinámica que permita aprovechar la información, los recursos, las plataformas y redes que conforman en su conjunto los nuevos espacios para la colaboración y el aprendizaje a través de la gestión del conocimiento, generándose valor compartido (Ramírez-Alujas, 2012).

Parafraseando a Benkler (2006), en la sociedad actual, el valor creado depende no tanto del esfuerzo, sino de la colaboración y del intercambio entre los individuos que producen conocimiento, bienes y servicios; y, las redes sirven para compartir conocimientos, experiencias, información relevante y prácticas, conectando a los actores y promoviendo la colaboración entre instituciones para la creación de valor a través

de la creación de nuevas ideas y conocimiento colectivo (Nath, 2000; Creech y Ramji, 2004).

Se ha logrado transformar los intereses legítimos de la ciudadanía que fueron manifestados en las mesas territoriales de co-creación en varias provincias del país y consulta pública, realizadas de octubre a diciembre de 2018, a través de sus 314 propuestas las cuales fueron integradas, calificadas y seleccionadas, en una posición pública representada por el primer plan de acción del gobierno abierto el cual se ejecutará en dos años, como un proyecto colectivo compartido.

De manera similar, se logró consensuar y transformar los intereses de una diversidad de más de 70 organizaciones, representantes a su vez de la ciudadanía, en 25 propuestas presentadas alrededor de 7 grupos temáticos, para consideración y aplicación de la autoridad local, como una propuesta compartida.

El proceso de consolidación de posiciones públicas y propuestas compartidas se realizó mediante el intercambio de razones, aprendizaje colaborativo y por lo tanto mejorando el conocimiento de los grupos, sectores y comunidades.

Finalmente, del análisis se evidencia que los casos aún no han generado un cambio sustancial en las relaciones de poder, ya que ambos se encuentran en una fase inicial; y, conforme a la escala del IAP2, sus niveles de participación se encuentran en una escala inferior a la del empoderamiento. La Tabla 4 resume los resultados de la valoración de los niveles alcanzados, en la totalidad de las etapas seleccionadas para cada caso, desde las diferentes dimensiones analíticas. Se analiza el nivel actual sobre la base de los cambios evidenciados en las relaciones; y, el potencial sobre la base de las fases actuales y proyectadas por las propuestas.

El enfoque innovador y el impacto con valor público en las etapas iniciales, aunque representan un avance en sus ámbitos, son aún bajos, pero tienen un potencial proyectado alto en las etapas de ejecución e implementación de las propuestas.

Tabla 4. Experiencias Ecuador. Dimensiones Innovación Abierta Colaborativa

Dimensiones	GA		CCQ	
	NA	NP	NA	NP
Enfoque de Innovación	1	2	1	3
Movilización de actores y recursos	1	3	2	3
Enfoque/ nivel deliberativo y colaborativo de participación	2	3	2	3
Resultados tangibles e intangibles	2	3	2	3
Impacto con valor público	1	2	1	3

Nota: 1, Nivel bajo; 2, Nivel medio; 3, Nivel Alto. Nivel Actual=NA; Nivel Potencial=NP. GA= Gobierno Abierto; CCQ= Cabildo Cívico de Quito.

Algunos problemas encontrados en las experiencias analizadas

En el proceso se detectaron algunos aspectos en las experiencias estudiadas que podrían tipificarse siguiendo a Finquelievich y Fischmaller (2014) y Ramírez-Alujas (2012) como problemas, obstáculos o barreras en el proceso de innovación, en contraste con las características requeridas en un proceso de participación colaborativa con acciones de co-creación de propuestas innovadoras. Entre estos:

- El nivel de empoderamiento de individuos y organizaciones no se encuentra aún desarrollado o normado para la toma de decisiones efectiva en lo público, en específico para los casos estudiados.
- Las capacidades para el aprendizaje aún no han sido gestionadas, desde los individuos activos en los procesos hasta sus organizaciones, para una gestión de conocimiento sostenible.
- El alto ritmo y la magnitud del cambio experimentado previamente, debido a la existencia de múltiples reformas en lo público, incide en dificultades para establecer nuevas reformas y en el ritmo para la progresividad de integración de nuevos individuos y organizaciones.
- Se identifican obstáculos relacionados con la propensión a las prácticas y procedimientos de siempre, es decir mantener el *status quo*, por parte de algunos de los funcionarios públicos.
- La complejidad de las organizaciones

Entre otras las razones para evitar innovaciones (Mulgan, 2009; Ramírez-Alujas), se detectaron también: estructuras e incentivos inadecuados; y, que algunas de las propuestas tienen varias unidades a cargo, configurándose el obstáculo denominado ‘no es trabajo de nadie’, que sucede cuando las organizaciones no tienen un único responsable para encargarse de los nuevos procesos.

Conclusiones

Del estudio realizado, respecto a la colaboración y participación ciudadana, en los procesos de co-creación del plan de acción de Gobierno Abierto de Ecuador y las propuestas presentadas a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por parte del Cabildo Cívico de Quito, se han identificado varios aspectos y resultados que permiten evidenciar a través de las dimensiones evaluadas algunos mecanismos cuya aplicación, aunque en etapas iniciales, resulta efectiva para facilitar la generación de innovación y creación de valor público.

En las experiencias analizadas se han utilizado mecanismos presenciales y tecnológicos para viabilizar estos procesos de colaboración y co-creación como generadores de innovación; entre los que han sido efectivamente aplicados se encuentran: mesas participativas, asambleas, comisiones ciudadanas, peticiones e información en línea.

Dichos procesos posibilitan nuevas formas de abordar el problema, identificar y plantear soluciones desde la participación multi-actor con intercambio de conocimientos. Se ha logrado generar espacios institucionales, sin embargo, la influencia en el resultado no solo depende de los actores que trabajan en ellas, sino de cómo desarrollen una comunidad más extensa y su dinámica. Adicionalmente, el valor creado depende no tanto del esfuerzo, sino de la efectiva colaboración y del intercambio para producir conocimiento colectivo.

Se ha logrado consensuar y transformar los intereses legítimos de la ciudadanía como posiciones públicas a través de propuestas colectivas mediante el intercambio de razones, aprendizaje colaborativo y, por lo tanto mejorando el conocimiento.

Se identificaron 5 tipos de obstáculos o barreras que deberán ser abordadas, discutidas y soluciones participativamente con el propósito de favorecer el proceso durante la implementación y seguimiento. Los casos aún no han generado un cambio sustancial en las relaciones de poder, ya que ambas experiencias se encuentran en una fase inicial.

El enfoque innovador y el impacto con valor público en las etapas iniciales, aunque representan un avance son aún bajos, pero tienen un potencial proyectado alto en las etapas de ejecución e implementación de las propuestas.

Si se pretende generar un verdadero cambio social con el enfoque de innovación, participativo, colaborativo, con acciones de co-creación, movilizand o actores recursos, se deberá tener en cuenta que los mecanismos y procedimientos deben buscar no solo una transformación tecnológica o administrativa, sino también un cambio y compromiso cívico.

Referencias

- Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica de Participación y Control Social*. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010.
- Arroyo Chacón, J. (2017). Innovación abierta como pilar del gobierno abierto. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15 (27), 13-41.
- Asociación Internacional para la Participación Pública, IAP2. (2007). *IAP2 spectrum of public participation*. Recuperado de <http://www.nonformality.org/participation-models> 25
- Barrera, A. (2001). *Sistema de Gestión Participativa, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Programa de Gestión Urbana*. Distrito Metropolitano, Quito: Centro de Investigaciones, Cuaderno de Trabajo 85.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Benkler Y. (2006). *The Wealth of Networks: how social production transforms markets and freedom*. New Heaven, UK: Tale University Press.
- Borins, S. (2002). Leadership and Innovation in the Public Sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23 (8), 467-476.
- Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). *Los Motores de la Innovación en la Administración Pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Buckland, H. y Murillo, D. (2013). *Vías hacia el cambio sistémico. Ejemplos y variables para la Innovación Social*. Instituto de Innovación Social de ESADE.
- Buckland, H. y Murillo, D. (2014). *La Innovación Social en América Latina. Marco Conceptual y Agentes*. Instituto de Innovación Social de ESADE.
- Caamaño, H. y Pascale, P. (2014, noviembre). *Innovación Ciudadana en Iberoamérica: participación digital para la transformación social*. Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación. 12, 13 y 14 de noviembre de 2014. ISBN: 978-84-7666-210-6 – Artículo 52
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019a). *Estatuto del Cabildo Cívico*. Quito, Ecuador.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019b). *Convocatoria N.007. Mesa Democracia Participativa*.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019c). *Convocatoria N. 002. Asamblea General*.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019d). *Presentación de propuestas del Cabildo Cívico de Quito al Alcalde del Ilustre Municipio de Quito, Doctor Jorge Yunda Machado y su Equipo de Trabajo*. Miércoles 24 de julio de 2019.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019e). *Alcalde Jorge Yunda Adquiere cuatro compromisos con el Cabildo Cívico de Quito* (Quito, 24 de Julio de 2019)[Mensaje en Tweet @CabildoCívico].
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Ciudad, Colombia: CLAD.
- Comisión Europea. (2013). *Guide to social innovation*. Recuperado de https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation.pdf-f88aac14c-bb15-4232-88f1-24b844900a66
- Concejo Metropolitano de Quito, CMQ (2019). *Código Municipal*. Ordenanza Metropolitana # 001. Quito.
- Creech, H & Ramji, A. (2004). *Knowledge Networks: Guidelines for Assessment*. Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Criado, J. (2016). Las administraciones públicas en la era del Gobierno Abierto. *Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública*. *Revista de Estudios Públicos*, 173, 245-275. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Finquelievich, S. y Fischnaller, C. (2014). Los ciudadanos como “prosumidores” de la ciencia en la sociedad del conocimiento: tendencias mundiales con acento en América Latina. En S. Finquelievich y C. Fischnaller. *Innovación abierta en la Sociedad del Conocimiento. Redes transnacionales y comunidades locales*. National Scientific and Technical Research

- Council. Recuperado de http://works.bepress.com/susana_nqueliievich/5/
- Grupo Núcleo, Gobierno Abierto Ecuador. (2019). *Informe de Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador (no publicado)*. Quito.
- Maríñez Navarro, F. (2017). Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, 6 (1), 5-18.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, MINTEL. (2018). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021*. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec>
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, MINTEL. (2019). *Avances Plan Nacional de Gobierno Electrónico*. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/avance-indicadores/>
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. UK: Oxford University Press.
- Nath, V. (2000). *Knowledge Networking for Sustainable Development*. Knownet Initiative. Recuperado de <http://www.knownet.org>.
- Ostrom, E. (1996). Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24 (6), 1073-1087.
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública*, (16).
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramírez-Alujas, A. (2012). Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El Eslabón Perdido? Bases para la Transición hacia un Modelo de Innovación Abierta y Colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, (19), 5-50.
- Sarzosa, P. (2001). *Sistematización del proceso de ejecución del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del DMQ*. ACJ-ILDIS.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Plan Toda una Vida*. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- Zurbriggen, C. y González, M. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3 (2), 329-361.