Globethics Repository



Innovación y Co-Creación [Innovation and co-creation]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Zurbriggen, Cristina;González Lago, Mariana
Publisher	Centro de Estudios en Gestión y Política Pública
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-10 11:18:59
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219697

INNOVACIÓN Y CO-CREACIÓN: NUEVOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cristina Zurbriggen
Universidad de la República, Uruguay
cristina.zurbriggen@cienciassociales.edu.uy

Mariana González Lago
Universidad de la República, Uruguay
mariana.gonzalezlago@gmail.com

RESUMEN

El gran desafío de las sociedades actuales se encuentra en la capacidad de desarrollar nuevas formas de trabajar colaborativamente con el objetivo de construir una visión-acción común para resolver problemas públicos complejos con una lógica transformadora. Estas transformaciones demandan nuevos abordajes transdisciplinarios, multiactorales y multisectoriales y, por lo tanto, integrales, dejando de lado los enfoques dicotómicos (Estado *versus* mercado *versus* Sociedad, competitividad *versus* equidad *versus* medio ambiente). Este artículo fundamenta la necesidad de innovar en los modelos de gobernanza colaborativa incorporando procesos de co-creación deliberativos que generen valor público a la sociedad.

Palabras clave: Co-creación, Innovación social, Innovación pública, Pensamiento de diseño.

INNOVATION AND CO-CREATION: NEW CHALLENGES FOR PUBLIC POLICY

ABSTRACT

The great challenge of modern societies is the ability to develop new ways of working collaboratively with the aim of building a common vision and action to solve complex public problems with a transformative logic. These changes require new transdisciplinary, multi-stakeholder and multi-sectorial approaches, and therefore, comprehensive, rather than on dichotomous approaches (Market *versus* State *versus* Society, competitiveness *versus* equity *versus* environment). This article substantiates the need for innovation in collaborative governance models incorporating deliberative processes of co-creation which generate public value to society.

Keywords: Co-creation, Social innovation, Public innovation, Design thinking.

INTRODUCCIÓN

Las grandes transformaciones de las sociedades post-neoliberales caracterizadas por los procesos de globalización, fortalecimiento del mercado y cuestionamiento a la capacidad del Estado para responder a problemas cada vez más complejos como la desigualdad, la pobreza, y el deterioro del medioambiente, vuelven a poner en debate lo que es público, lo que es común, y con ello, la búsqueda de nueva nuevas formas de gobernar y gestionar los problemas públicos.

En este escenario, los conceptos de innovación social, innovación pública, co-creación, co-producción aparecen como categorías emergentes que tratan de caracterizar las respuestas que están dando las sociedades ante estos desafíos. Es así que a nivel global, y también en América Latina, se observa el surgimiento de formas innovadoras de participación que responden a un modelo de gobernanza colaborativa, en las que ciudadanos y comunidades desempeñan un papel activo en la co-creación de servicios y políticas públicas, a la vez que las nuevas tecnologías de la información habilitan nuevas formas de participación (como por ejemplo, el *crowdsourcing*, el *crowdfounding*, y el *crowdmapping*, entre otros).

Uno de los primeros elementos a considerar a la hora de analizar los modelos de gobernanza es, por lo tanto, el enfoque a partir del cual los gobiernos incorporan la participación. Dicho enfoque corresponde a diferentes concepciones del diseño e implementación de políticas públicas y puede ser, en principio, de carácter gerencial o de gobernanza colaborativa. En el primer caso, la participación es incorporada fundamentalmente para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos, lo cuales son concebidos como consumidores o clientes y, por lo tanto, tienen en relación con la provisión de bienes y servicios públicos, y la relación entre gobierno y sociedad se funda primordialmente en un modelo contractual, donde se legitiman políticas pre-definidas. En el segundo caso, el enfoque de gobernanza implica la convocatoria de diferentes actores y grupos sociales para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas y, por lo tanto, la incorporación de la participación que busca como objetivo final la construcción deliberativa del espacio público (Lechner 1996). Un espacio donde estos procesos de movilización ciudadana se los reconozca como actores legítimos en la definición de políticas y soluciones que potencialmente les pueden afectar.

Es así que en el siglo XXI se observa la proliferación de una nueva generación de estudios de la gobernanza que articulan la teoría de la gobernanza colaborativa (Sørensen y Torfing 2012) y la resolución creativa de problemas con las metodologías de diseño en el abordaje de los

problemas públicos (Bason 2010, Ansell y Torfing 2014). Estos enfoques critican los modelos gerenciales y plantean la necesidad de pensar nuevas formas de proveer servicios y políticas públicas centradas en el ciudadano.

En América Latina, ha dominado el enfoque gerencial del diseño de políticas y la participación. Esto implica obstáculos en términos de capacidades para poder afrontar la naturaleza compleja de los problemas que las sociedades deben actualmente afrontar. Este artículo fundamenta la necesidad de innovar en los modelos de gobernanza hacia aquellos de tipo colaborativo basados en procesos de co-creación.

Ello implica potenciar la innovación pública a partir de la colaboración entre las instituciones, usuarios, ciudadanos, empresas, organizaciones de interés público y las organizaciones de la sociedad civil (Sørensen y Torfing 2011). Sobre la base de los activos de innovación relevantes, tales como visiones, experiencias concretas, nuevas ideas, la creatividad, el coraje, medios fiscales y la capacidad de ejecución se generan nuevas formas de participar en los procesos públicos de innovación (Ansell y Torfing 2014). Desde este enfoque, la participación se incorpora en un proceso de gobierno más amplio que considera la complejidad, la diversidad y el dinamismo del entorno político, social y ambiental, y donde se llega a arreglos organizacionales *ad-hoc* (plataformas, labs, redes de política pública, entre otros) para asegurar la eficacia y la legitimidad de la política, la representatividad y la gobernabilidad democrática.

Por lo tanto, si la colaboración multi-actor puede estimular la innovación pública, se convierte en fundamental considerar la forma en la que es posible diseñar espacios de colaboración propicios para el desarrollo de las definiciones conjuntas de problemas, de aprendizaje mutuo y participación conjunta de soluciones nuevas y audaces. El creciente campo del pensamiento de diseño puede contribuir a abordar la cuestión fundamental de cómo reunir a diversos actores en una búsqueda abierta y multidisciplinar de soluciones nuevas y creativas. El pensamiento de diseño es cada vez más utilizado como una herramienta para hacer frente a los problemas sociales complejos que involucran a los ciudadanos y otras partes interesadas, en los procesos de innovación en colaboración, involucrándolos en el desarrollo de soluciones creativas de problemas a través del diseño de espacios de colaboración para la co-creación (Ansell y Torfing 2014).

Con otras palabras, el gran desafío está en crear nuevas formas de gobernanza colaborativa, en espacios donde la relación gobierno-sociedad se estructuren a partir de espacios de encuentro mucho más abiertos y complejos en los que los actores co-producen, co-crean y construyen la

legitimidad necesaria para poder determinar las mejores soluciones de política pública, generando valor público a la sociedad.

El presente artículo tiene por objetivo caracterizar las procesos de innovación que tienden a configurar nuevos modelos de gobernanza colaborativa basada en procesos de co-creación aportando valor a la construcción de lo público. Con tal fin, en primer lugar, se plantea que una pre-condición para construir procesos colaborativos es la existencia de medios que fomenten la confianza a través de la comunicación y la creación de un entorno en el que los individuos o grupos son capaces de extender la reciprocidad a los demás. En segundo lugar, se avanza en identificar los elementos que caracterizan a la co-creación como un proceso de innovación pública de tipo sustantiva o transformadora, delimitando qué se entiende por innovación social y por innovación pública. En tercer lugar, se avanza en identificar las dimensiones analíticas relevantes que caracterizan a estas nuevas formas colaborativas de co-creación de valor público. En cuarto lugar, se presentan las experiencias internacionales más relevantes: el Mindlab y el Helsinki Design Lab. Finalmente, se analizan los desafíos pendientes para América Latina, relativos a repensar el rol del Estado y el diseño de políticas y servicios públicos capaces de activar el capital social desde un enfoque de co-creación, considerando las configuraciones históricas e institucionales que habilitan o inhiben el desarrollo del mismo.

HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LO PÚBLICO

Las fuertes críticas al modelo de desarrollo neoliberal y las negativas consecuencias que ha tenido en términos de una creciente desigualdad social y en el aumento de la problemática ambiental a nivel global, ha determinado una fuerte reconsideración de lo público. Lo común, los *commons*, el procomún, los bienes comunes e incluso comunalizar son, en este contexto, palabras cada vez más utilizadas.

Sin embargo, el término público es una noción clásica en las discusiones normativas y analíticas de las ciencias sociales. En términos generales, ha existido una vertiente societal que se ha centrado en la sociedad como lugar de lo común, en la socialización de los espacios y esferas de intercambio comunicacional y de debate; y otra en la relación entre lo público y lo estatal, donde lo público se reduce a lo estatal como actor privilegiado, tanto como agente de desarrollo como referente de lo común (Estado-nación) que orientaba los procesos socialización (Rabonicoff 2008).

Hoy el debate adquiere un nuevo significado y se orienta a complejizar nociones como bien común o interés general, y ligar lo público a la idea de

una pluralidad de espacios donde podría escenificarse, en forma visible y abierta, el carácter problemático de aquello que puede considerarse común a todos. Es así que en el debate internacional luego de los aportes originales de Ostrom, han surgido otros más recientes desde la filosofía política (Negri y Hardt), la geografía urbana (Harvey), la historia (Linebaugh), el derecho (Mattei, L. Lessing, y Benckler), y la cultura digital (Bollier). Por su parte, en Europa ante la crisis de los Estados de bienestar, estos conceptos se convierten en herramientas de transformación política, impulsada por diferentes movimientos sociales en ámbitos tales como el ambiental, económico, digital, así como diversas formas de generación común de conocimiento, con un visión más societal de lo público (Holder y Flessas 2008).

Lafuente (2007) define el procomún como aquellos bienes que "no son de nadie y son de todos a la vez". Ello incluye desde bienes naturales (selvas, biodiversidad, fondos marinos), culturales (conocimiento, ciencia, folclore, lengua, semillas, Internet), sociales (agua potable, urbe, democracia, carnaval), hasta corporales o también llamados de la especie (órganos, genoma, datos clínicos). Por su parte, Linebaugh acuñó el término *commoning* o en su traducción al español "comunización" en el año 2008, refiriéndose con ello a la práctica social basada en la solidaridad y llevada a cabo por una comunidad a la hora de gestionar recursos compartidos, que incluso puede suponer la recuperación de bienes que en algún momento fueron comunes. Es la acción y no el recurso lo que hace que un bien sea común (Linebaugh 2010); "El procomún deposita toda la propiedad en la comunidad y organiza el trabajo para el beneficio común de todos" (Linebaugh 2013: 27) con el fin romper con la dualidad imperante de lo público y lo privado.

Finalmente, otras corrientes vinculan lo público a la gestión de las decisiones colectivas y aparecen investigaciones que aluden a la deliberación, a las decisiones publicitadas, a la calidad de la opinión pública, a la participación *versus* el tecnocratismo, el decisionismo, el secretismo y la delegación (Minteguiaga 2008).

En este proceso de delimitación de lo público es central recuperar el aporte del pensamiento político latinoamericano, y entre ellos, especialmente a Lechner (1996) quién reflexionó ampliamente sobre el espacio público. Lechner parte de un diagnóstico sobre la debilidad de la noción de lo público en América Latina, que se agrava por el avance del modelo de desarrollo neoliberal y la mercantilización de las relaciones sociales, "Ello provoca la atomización y la privatización de los individuos, debilitándose los anteriores sistemas de referencia comunes y aumentando la incertidumbre con relación a los bienes públicos" (Lechner 1996: 234),

como consecuencia de esto, sostiene que se produce una ruptura "[…] con la tradición comunitaria creada en torno al ámbito y los bienes públicos" (Lechner 1996: 4).

De esta manera se plantea la necesidad de fortalecer lo público como viabilizador del capital social de una sociedad. En su conceptualización de lo público afirma que no puede reducirse al Estado ni a la sociedad como factores excluyentes, sino como espacio de mediación entre Estado y sociedad, como espacio de autorreflexión de la sociedad, como espacio de participación social, de despliegue de la deliberación pública y, en algunos casos, como instancia de descentralización de las decisiones. De otra manera, lo público como espacio de comunidad política, el logro de un lugar común, de un proyecto común de sociedad, con un Estado entendido como "[…] núcleo regulador en el que las distintas alternativas generadas en la sociedad puedan tener expresión" (Lechner 1996: 156).

En este sentido, se observa que en América Latina, los debates del presente milenio sobre lo público se asocian con una vuelta a los gobiernos de izquierdas en la región. Es así que las nociones de lo público, de lo común, vienen asociadas a conceptos tales como la propiedad y gestión de los bienes comunes, soberanía, nacionalización, Estado regulador, sociedades mixtas, entre otras categorías. También lo público reaparece vinculado a la noción de comunidad política, y se habla de una recuperación del discurso sobre lo nacional, de discriminación positiva, y de ciudadanía.

En cuanto a la construcción de lo público, Lechner (1996), al igual que Hirschman (1984), hacen referencia a la importancia de la densidad de la vida asociativa, la confianza en sí mismo y el progreso de la sociedad para los procesos de desarrollo y, con ello, la relevancia del capital social, dimensiones ampliamente analizadas por Putnam (1993) y Ostrom (1996). Putnam afirmaba que la confianza en las instituciones y la confianza en el ciudadano es una dimensión central en el desarrollo y consolidación de una democracia. Esto se debe a que cuando las personas confían unas en otras, pueden trabajar juntos y cooperar para fines comunes. Por su parte, Ostrom (1996) señala también la relevancia de las redes, las normas y la confianza social como potenciador de la coordinación y cooperación de los actores para el beneficio mutuo, lo que permitía desarrollar conocimiento, visiones comunes de los problemas, entendimiento mutuo, rendición de cuentas y confianza entre sus miembros.

En la sociedades contemporáneas, la necesidad de la redefinición de lo público se vincula a la naturaleza compleja de los problemas que las aquejan, y que por lo tanto, su gestión corresponde ya no sólo al Estado o a un sector de mercado, sino también a las ciudadanos, revalorizando su

accionar, sus competencias y sus capacidades, lo que conduce a repensar el modelo de gobernanza colaborativa.

Estas reflexiones surgen en un contexto donde ha aumentado el protagonismo de la sociedad en la búsqueda de respuestas a los retos que actualmente se presentan, y concomitantemente se introduce la conceptualización de innovación social como explicación de estos procesos.

LA INNOVACIÓN SOCIAL COMO FUERZA MOTORA DE LA INNOVACION COLABORATIVA

La crisis económica financiera en los países desarrollados y las consecuentes dificultades para sustentar los Estados de bienestar, sumada a la complejidad de los problemas a resolver, ha dado lugar para que se instale con mayor vigor el discurso sobre la innovación social como explicación a nuevas formas de participación ciudadana allí donde el Estado y el mercado parecen no dar respuestas.

Ejemplos de innovaciones sociales son las diversas formas de autogestión de servicios urbanos (limpieza, parques), cooperativas de consumo, redes de cuidado y voluntariado, nuevos servicios sociales (en áreas como educación, salud, cuidados en la infancia y adultos mayores), iniciativas de la economía social y emprendimientos sociales y una multiplicidad de prácticas creativas y culturales que surgen de movimientos y grupos sociales. Todo esto se ha visto fortalecido por la incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la Web 2.0 que hace posible nuevas formas de participación.

Si bien no existe una definición consensuada sobre qué es la innovación social, se observa en sus distintas acepciones, dos grandes tendencias, una de corte más tecno-productiva y otra más transformadora, o en términos de Subirats (2014), una neoliberal y otra contrahegemónica (o de nueva institucionalidad)[1].

Dentro de la vertiente tecno-productiva se discriminan principalmente los enfoques económicos y del *management* sobre la innovación social que en términos generales, la asocian a un ciclo lineal que tiene como objetivo resolver problemas de manera incremental, y donde el actor destacado es el emprendedor o la empresa social.

Representantes de esta concepción son autores como Mulgan et al. (2007), y Leadbeater (1997) para quienes la innovación social se expresa bajo

1 Cabe señalar que las investigaciones realizadas por SINGOCOM ya se identifican estas dos vertientes explicativas. Para ampliar, véase http://siresearch.eu/social-innovation/project/singocom

la lógica schumpeteriana por la que un sujeto económico (emprendedor) diseña, produce y conduce al mercado nuevas ideas, servicios o procesos inaugurando un nuevo paradigma económico (innovación). Aquí se pone especial énfasis en el papel central que los emprendedores sociales tienen en los procesos de innovación, haciendo hincapié en su papel clave para dar respuesta a la crisis institucional del Estado. Las iniciativas que bajo estas miradas se catalogan como innovaciones sociales, pueden tener una estrecha relación con entidades públicas o privadas pero se caracterizan por "reconocer necesidades que no están siendo adecuadamente satisfechas por el mercado o el Estado" (Mulgan et al. 2007: 150). Por lo tanto, no vienen acompañadas de un cambio en las relaciones de poder, sino que están orientadas a resolver problemas que van aconteciendo en la agenda política bajo una lógica incrementalista.

Según Subirats (2014), estas conceptualizaciones de la innovación social que han logrado calar hondo en las sociedades e instituciones europeas, refieren a una delegación de responsabilidades a las comunidades y los individuos frente a las restricciones del gasto público, apelando a un aumento de la responsabilidad social y la eficiencia del gasto. Es así que ante las dificultades de los Estados europeos para hacer frente a las demandas sociales de bienes y servicios públicos, se plantea de forma creciente la necesidad de un rol protagónico de la sociedad y con ella del concepto de innovación social.

Esto no significa que no hayan surgido innovaciones sociales como practicas generadoras de cambio social. Por ello, existe también una visión transformadora de la innovación social, que a diferencia de la tecno-productiva, concibe a estos procesos como espacios para el cambio a través de la profundización y ampliación de la participación, el establecimiento de procedimientos de organización más inclusivos, el desarrollo de la capacidad para la acción colectiva y el cambio fundamental en las actitudes y el comportamiento humano (Moulaert 2002, Moulaert et al. 2005, Moulaert y Nussbaumer 2008). Bajo esta perspectiva, la innovación social debe conducir en última instancia, a un cambio en el modelo de desarrollo, en los sistemas de poder, de creencias o de valores, como por ejemplo, el caso de la Plataforma de los Afectados por las Hipotecas que surge a partir del Movimiento 15M[2] en España. Es en este sentido que puede ser

2 El Movimiento 15-M o movimiento de los indignados es un movimiento ciudadano que se generó a raíz de la manifestación del 15 de mayo de 2011 en España. Ese día, 40 personas decidieran acampar en la puerta del Sol, reproduciéndose en el resto de España. Estos movimientos utilizan la espontaneidad, la difusión y amplificación de la información en tiempo real a través de Internet y las redes sociales; movilizan a los ciudadanos desde redes autónomas y horizontales, promueven la acción directa en el espacio urbano, muchas veces ocupándolo en contra de la voluntad de las autoridades,

concebida como una forma genuina de generación de valor público.

En suma, las transformaciones societarias que están teniendo lugar en el presente siglo interpelan a las administraciones públicas a asumir grandes desafíos en la forma que incorporan a la ciudadanía en la resolución de problemas públicos. En este sentido, la innovación social se ha convertido en Europa en fuente de inspiración de muchos procesos recientes de innovación pública[3].

Esto desafía a los poderes públicos en la forma en que integra a los ciudadanos y comunidades en la resolución de los problemas públicos. Como afirma Innerarity (2011: 7)

> En este tiempo se ha ido asentando la convicción de que la regulación de problemas colectivos y la provisión de bienes públicos requieren nuevas formas de liderazgo y coordinación diferentes de la planificación tradicional, pero que tampoco deben ser abandonados a la espontaneidad de los procesos sociales o económicos.

Ello plantea una serie de interrogantes, ¿cómo integrar a los ciudadanos y comunidades en la búsqueda conjunta de soluciones colectivas?, ¿cómo pensar y poner en práctica una nueva gobernanza colaborativa?, ¿qué innovaciones son necesarias?, ¿qué están haciendo los gobiernos para incorporar la inteligencia colectiva a la solución de problemas públicos?, ¿cómo lograr que a través de estos procesos se fortalezca lo público en el sentido que lo plantea Lechner?, ¿qué se entiende por innovación publica desde este enfoque?

Para comenzar a responder a estas preguntas en el apartado siguiente se abordará una forma de innovación pública basada en la co-creación de políticas públicas, que comparte muchos de los supuestos de la innovación social.

INNOVACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE PROCESOS DE CO-CREACIÓN

El término innovación pública es polisémico y su definición ha despertado discusiones académicas (Eggers y Kumar 2009, Bason 2010, Bekkers, Edelenbos y Steijn 2011, Bloch y Bugge 2013, González, Llopis y Gasco 2013, Ramírez-Alujas 2012).

---

apelaran a la democracia participativa y deliberativa, activan los mensajes apelando más a los bienes comunes que a los servicios prestados por el Estado o el mercado (Marti i Puig y Silva 2014) Véase http://www.movimiento15m.org/

3 Para ampliar, véase el proyecto Lipse: http://www.lipse.org/

La mayoría de los estudios sobre innovación tienen sus orígenes schumpeterianos anclados en el sector privado y en las actitudes emprendedoras que se asocian al mercado y al capitalismo. Esta base conceptual, durante los últimos veinte años se ha ido adaptando y trasladando, primero, al ámbito del *management* público (Osborne y Brown 2013, Moulaert y Nussbaumer 2006, Moore y Hartley 2008) y, más recientemente, a través de un giro en sus objetivos, al terreno de la innovación social en sus diversas vertientes como se ha expuesto anteriormente (Von Hippel 2005, Mulgan et al. 2007, Moulaert et al. 2010, Voorberg et al. 2013, Brugué et al. 2014).

Sin embargo, en este artículo no se pretende profundizar en los debates conceptuales sobre el sentido y el significado de la innovación pública, sino que se busca identificar los elementos que caracterizan a la co-creación como un proceso de innovación pública de tipo sustantiva o transformadora. Brugue et al. (2014) señalan que se pueden distinguir dos enfoques de innovación en política pública: instrumentales y sustantivos. Los primeros se refieren a la innovación como un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones. La innovación, desde esta óptica, no modifica lo que hacemos sino la manera de hacerlo. Los segundos, en cambio, consideran que la innovación implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad. No se trata únicamente de incidir en los procesos, sino de replantear la propia naturaleza de los problemas (Brugue et al. 2014).

Es así que la co-creación de políticas y servicios públicos se puede enmarcar dentro de un enfoque sustantivo de la innovación que busca nuevas respuestas para abordar asuntos públicos y transformar la realidad en función de valores de desarrollo sostenible (sociales y ambientales).

La co-creación envuelve dinámicas innovadoras para encontrar soluciones de una manera poco convencional, ya sea a través del desarrollo de una nueva solución o un nuevo enfoque que incorpora al mismo tiempo, a una variedad de actores. Lo distintivo de la innovación basada en procesos participativos de co-creación, por lo tanto, no se relaciona sólo con una nueva técnica sino con una forma de generar nuevo conocimiento de manera colectiva. La innovación es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento colectivo, una reflexión compartida y democrática donde nuevos saberes se generan a partir del intercambio. Esto implica un proceso más deliberativo en la generación de conocimiento para intervenir y transformar la realidad (Innerarity 2011).

Un ámbito de referencia en materia de innovación pública es el MindLab

de Dinamarca, tal como se presentará más adelante. Allí, su director Christian Bason (2010) ha definido la co-creación como un proceso sistémico en el que se crean nuevas soluciones con las personas y no para las personas (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG), gobierno, funcionarios públicos, consultores, academia, entre otros). Ello implica, por lo tanto: una participación amplia de personas (ciudadanos, empresarios, ONGs gobierno planificadores, administradores, funcionarios de primera línea, academia, entre otros), una nueva forma de generar conocimiento (cualitativo, de primera mano), así como un proceso diferente de innovar (*design driven*).

El pensamiento de Bason (2010) toma como base los trabajos de Ostrom (1996), quién indagó en los mecanismos para generar el mejor efecto posible para los ciudadanos y la mejor forma de activar sus propios recursos así como aquellos que les son más cercanos. De acuerdo a Ostrom, esto requiere que las organizaciones públicas planifiquen sus actividades sobre la base de consideraciones reales, sobre qué tipos de alianzas entre los ciudadanos y las organizaciones tendrán el mayor impacto sobre el resultado. Esto no necesariamente significa que se deba delegar la producción de los servicios públicos a las organizaciones voluntarias, empresas privadas o ciudadanos. Lo que es realmente nuevo bajo el concepto de co-producción que plantea Ostrom, es la relación entre los actores, considerando como un igual a los involucrados desde el principio.

El gran aporte de Ostrom fue identificar que las políticas y los servicios públicos eficaces dependen igualmente del conocimiento, los recursos y la motivación de los ciudadanos como de las competencias profesionales de los funcionarios públicos. Con sus palabras, la co-producción es

> […] un proceso mediante el cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son aportados por los individuos que no están "en" la misma organización […] que implica que los ciudadanos puedan desempeñar un papel activo en la producción de bienes públicos y servicios de importancia para ellos (Ostrom 1996: 1073).

Lo distintivo de la co-creación es que se trata de un proceso que genera valor público, no es una forma de producir bienes y servicios basada en comunidades de auto-organización donde las personas se unen para producir un resultado compartido. La co-creación implica la generación de contenidos por parte del público en general, centrándose en las personas, es, por lo tanto un proceso en el que los organismos públicos involucran a los ciudadanos en la investigación, creación de prototipos, pruebas y puesta en práctica de los mismos (Bason 2010). De esta manera, los ciudadanos

pueden participar de diferentes formas en diseñar e implementar sus propios programas de servicios, facilitados y apoyados por los organismos públicos (Manzini y Staszowski 2013).

EL PROCESO DE CO-CREACIÓN: UNA NUEVA FORMA DE GESTIONAR EL CONOCIMIENTO

El gran desafío de las sociedades actuales se encuentra en la capacidad de desarrollar nuevas formas de trabajar colaborativamente y nuevas formas de gestionar el conocimiento (diálogo de saberes), con el objetivo de construir una visión-acción común para resolver problemas públicos con una lógica transformadora. Ello demanda nuevos abordajes transdisciplinarios, multiactorales y multisectoriales y, por lo tanto, integrales, dejando de lado los enfoques dicotómicos (Estado *versus* mercado *versus* sociedad, competitividad *versus* equidad *versus* medio ambiente) por abordajes articulados entre los distintos actores intervinientes. Para esto se requiere un cambio de paradigma en cuanto al enfoque y al uso de nuevas metodologías que permitan comprender y entender la realidad y, por lo tanto, para construir el conocimiento.

Con otras palabras, el gran desafío es transitar de modelos cerrados a modelos abiertos (Chesbrough 2003), plataformas de innovación abierta (Konig,2013), modelo de cuádruple hélice (estado, universidad, empresarios y ciudadanos) (Carayannis y Campbell 2011), Living-Labs (Arnkil et al. 2010), innovación guiada por las comunidades (*user/community driven innovation*). Un proceso de aprendizaje abierto e interactivo entre investigadores, consultores, funcionarios de gobierno, ciudadanos, basado en la colaboración y cooperación, en vincular y compartir ideas, conocimientos y experiencias. Esto implica nuevas formas de generar el conocimiento y, por lo tanto, nuevos procesos de innovación. Es así que se va integrando investigación y acción (conocimiento científico y social, codificado y tácito), a través de la co-creación, exploración, experimentación y testeo de ideas innovadoras relacionadas con la vida real. Al mismo tiempo se orientan a una nueva configuración espacial que apunta a superar los límites tradicionales de la organización jerárquica-lineal, articulando conocimiento interno-conocimiento externo y apelando a la inteligencia colectiva.

Es así que la inteligencia social interactuando con la inteligencia artificial, los avances en la formas de la comunicación de la Web 2.0, hace posible la participación interconectada a través de modos de coordinación espontáneos, abiertos, horizontales, cooperativos y vinculantes. Las redes que así se configuran son una parte cada vez más importante en los procesos de innovación enfocados a atender problemáticas y desafíos sociales a

través de espacios presenciales y virtuales. Como señalan Ostrom y Ahn (2003) estas innovaciones han transformado definitivamente la manera en que la gente se comunica con los demás y la manera en que se organizan en redes horizontales, de modo que la acción colectiva se vuelve más sencilla y menos costosa. Pero eso no implica que se construya capital social, ya que ello depende de cómo construyen los usuarios diversas "comunidades" en diferentes niveles.

Se hace hincapié en la importancia del flujo de ideas, información, conocimientos, capital y personas, así como en el carácter abierto de esta forma de aprendizaje. Se trata de un proceso interactivo que requiere de la capacidad y voluntad de los actores pertinentes para cooperar, vincular y compartir ideas, conocimientos y experiencias más allá de las fronteras tradicionales de la organización, sectoriales y disciplinares en el que las nuevas ideas y conceptos se discuten en redes de actores intra e inter organizacionales. Este nuevo modelo de innovación abierta (Chesbrough 2003, 2006, Von Hippel 2007) implica una nueva cultura, donde la prueba y el error, la reflexión y el aprendizaje pueden tener lugar sin estar penalizados. Ello presupone confianza y fertilización cruzada de ideas nuevas y creativas, una actitud que asume riesgos en un entorno socio-político, así como también la creación conjunta y co-responsabilidad. Por eso la relevancia del capital social en la creación de un marco de confianza entre los actores intervinientes.

Esta nueva forma de generar conocimiento tiene sus fundamentos en el pensamiento creativo y en especial, en el pensamiento de diseño (también llamado estratégico o participativo, en inglés *design thinking*), que busca comprender las necesidades de los ciudadanos y de diversos grupos de interés para entregar una solución que sea apropiada, a partir de un pensamiento integrador, colaborativo, experimental, abductivo y fundamentado en valores de sustentabilidad.

El pensamiento de diseño fusiona dos estilos cognitivos: el pensamiento analítico-lógico que caracteriza a muchas de las grandes organizaciones y burocracias profesionales, y la mentalidad más interpretativa, intuitiva que caracteriza las artes y las profesiones creativas. Se trata de un pensamiento creativo y experimental, con un equilibrio entre el análisis (capacidad de estructurar datos y pensar en forma lógica) y la síntesis (capacidad de integrar diferentes perspectivas y pensar intuitivamente). El uso de la intuición y la capacidad de interpretar la información para generar nuevas soluciones es un aspecto clave del pensamiento de diseño (Verganti 2009, Brown 2008, Sanders y Stappers 2008, Brown, citado en Bason 2010).

Es un proceso no lineal, producto del ensayo y el error, del aprendizaje por medio del hacer (*learning-by-doing*), basado en la evidencia y en un alto grado de experimentación. Es, por lo tanto, complejo, caótico, cultural e históricamente dependiente, en el que intervienen múltiples actores de diferentes sectores, con diferentes intereses y conocimientos.

La co-creación implica, por lo tanto, una forma diferente de pensar y actuar, generando conocimiento a través de la colaboración y experimentación. Si bien se pueden encontrar una variedad de adaptaciones metodológicas, siendo el pensamiento de diseño una de las más difundidas, en general todas tienen en común el privilegio que se otorga al diálogo y al intercambio de conocimiento en un proceso transdisciplinar entre actores interdependientes.

La co-creación se sustenta en enfoques de investigación participativa para analizar, intervenir y generar soluciones, así como avanzar hacia procesos de transformación en la conducta de los actores que facilite a generar miradas nuevas y conjuntas sobre los problemas. Esta nueva forma de gestionar el conocimiento es, por lo tanto, fundamentalmente transdisciplinar ya que combina diferentes fuentes de conocimiento (científico, tradicional, intuitivo, artístico y emocional).

Se requiere del aporte constructivo de varias comunidades de conocimiento para asegurar que el saber esencial de todas las disciplinas y grupos de actores relacionados con el problema se incorpore. Esta es la manera en que se posibilita desarrollar respuestas más integrales acordes con una realidad que debe ser mirada desde diferentes ángulos. Por otra parte, la investigación sobre las opciones de solución requiere la producción de conocimiento más allá del análisis de problemas, se necesita proporcionar orientación, estrategias de transición e intervención que pueden ser redefinidas.

De esta manera, los esfuerzos de colaboración entre funcionarios de gobiernos, académicos, sector privado y diferentes organizaciones de la sociedad civil se pueden traducir en el aumento de la legitimidad y la responsabilidad en la gestión de los problemas públicos. En el proceso de co-creación es fundamental la construcción de una visión compartida y ayudar a identificar el tipo de problemas a los que la política debe responder, en lugar de simplemente darle a las personas algo que decir en respuesta a problemas predefinidos.

En resumen, la co-creación como generador de valor público implica una nueva forma de incorporar la participación ciudadanía en el proceso de gobierno que se aparta de la lógica jerárquica y gerencial dominante

en América Latina. Por lo tanto, la co-creación implica avanzar hacia un enfoque de gobernanza colaborativo que busque soluciones innovadoras, transformadoras y sostenibles a problemas públicos complejos basados en la incorporación de diversos actores que través de procesos deliberativos se intercambian experiencias y conocimientos logran mejorar los resultados públicos (políticas y servicios público), profundizar la democracia y la corresponsabilidad de la ciudadanía.

Desde este enfoque, la relación gobierno-sociedad-mercado debe avanzar hacia formas más flexibles tanto en relación al tipo de actores y comunidades que se incorpora para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas como la variedad de arreglos institucionales que pueden tener lugar. Es así que la participación debería superar el mero espacio de consulta (buzón de demanda) para avanzar hacia un espacio deliberativo que genere procesos de co-producción de bienes y servicios públicos.

Lo principal razón por la cual el Estado tiene que depender de otros actores y compartir su poder es la creciente complejidad de nuestras sociedades actuales y la aparición de problemas complejos (Rittel y Webber 1973). Un problema complejo implica interdependencias complejas, involucra actores de varios niveles y de múltiples sectores y actividades diversas donde, no hay una única solución, ni definitiva del problema, lo que limita a los tomadores de decisiones para llegar a una solución fácil y consensuada del problema. Por lo tanto, desde este enfoque implica reuniones, alianzas, asociaciones, y todas las variantes de trabajo colaborativo. El principio fundamental es la discusión de posibles soluciones con el fin de encontrar y ponerse de acuerdo sobre un enfoque común hacia donde avanzar: una hoja de ruta**.**

LAS DIMENSIONES ANALÍTICAS DE LA CO-CREACIÓN

En el apartado precedente se ha argumentado que la complejidad tanto de la sociedad actual, como de sus problemas, conducen a pensar nuevas formas de solucionar los problemas públicos forjando nuevos modelos de gobernanza. Si la co-creación ha de convertirse en un elemento clave en cualquier proceso participativo y en la generación de valor público, en consecuencia, debe ser el concepto central que aporte aquellos criterios orientadores para la identificación de casos de innovación pública.

A partir de la definición de co-creación a la que se ha llegado en el presente trabajo, consideramos a las siguientes como las principales dimensiones para su análisis:

1. Innovación. La co-creación envuelve dinámicas innovadoras para

encontrar soluciones a problemas complejos de una manera diferente de la convencional que implica un nuevo enfoque con el que incorpora a una variedad de actores en el proceso de gobierno. Es una forma diferente de aproximarse a los problemas públicos, genuinamente innovadora, que rompe con las prácticas habituales de elaboración de políticas públicas en varios niveles, hay una necesidad de aprendizaje colaborativo más allá del sector y los límites jerárquicos. Ello no sólo crea una propiedad compartida de las prácticas desarrolladas, sino también enmarca las expectativas para el propósito, el rendimiento y las posibilidades de nuevas visiones, estrategias y prácticas. Se trata de hacer algo completamente distinto, pero explorando continuamente nuevas formas de abordar a los problemas. El desafio es transformar la información y conocimiento en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento colectivo, en una reflexión compartida y democrática, donde el nuevo conocimiento se genera a partir del intercambio y se construye una visión común del problema a resolver.

2. Movilización de actores y recursos. La innovación pública no es posible sin la participación de diversos actores que representan distintos sectores de la sociedad, y que contribuyen a la búsqueda de soluciones desde sus diferentes saberes (no jerárquicos). Al mismo tiempo, la relación entre gobierno, mercado y sociedad necesita formatos institucionales más abiertos y flexibles (a modo de ejemplo, plataformas, comunidades de aprendizaje, laboratorios, diversas formas de asociación pública-privada y social).

3. Enfoque deliberativo y colaborativo de participación. Estos procesos son en esencia deliberativos y colaborativos. La existencia de procesos deliberativos contribuye a poner en común las diferentes visiones de los actores intervinientes; es decir, facilitan la interacción, el diálogo, intercambio de opiniones y la adopción de acuerdos entre los participantes y, por lo tanto, democratiza los procesos decisionales y contribuye a generar marcos de confianza entre los actores y, por lo tanto, ayuda a la generación de capital social.

4. Resultados tangibles e intangibles. Los procesos de co-creación conducen a obtener resultados tangibles a problemas públicos (prototipos de servicios) que ganan legitimidad tras favorecer una visión pública sobre asuntos de interés colectivo; en cuyo proceso se ha generado conocimiento y respeto entre las partes (resultados intangibles). Dada la contradicción inevitable entre intereses y visiones, puede contribuir a que se tomen decisiones con mayores niveles de comprensión y respeto por los demás, basándose en un conocimiento más profundo de una realidad cada vez más complejo

y poliédrico. Los intangibles tienen que ver con la legitimidad del logro de una posición alcanzada de interés público, el reconocimiento mutuo entre los interesados y el aprendizaje social producido por el proceso.

5. Impacto con valor público. La participación no sólo mejora el impacto de las políticas, sino que además se generan nuevas relaciones y alianzas. La co-creación se concibe también como un modelo de transformación social y de aprendizaje en valores democráticos y sostenibles, ya que contribuye a afianzar el sentimiento de pertenencia, la implicación y el compromiso moral con la comunidad o con el grupo en el que se participa un proceso donde la confianza, la co-responsabilidad y el compromiso cívico son valores claves para el cambio. Por lo tanto, se pretende que los procesos de co-creación generen valor público a través de un cambio en las relaciones de poder.

Tabla 1: Dimensiones analíticas de la co-creación

Dimensiones de análisis	Preguntas conductoras
Innovación	¿Qué? ¿Hacia dónde se orienta? ¿Qué características presenta la innovación? ¿Implica una nueva forma de abordar el problema?
Movilización de actores y recursos	¿Quiénes? ¿Cuáles son los diferentes actores y sectores que forman parten de la iniciativa? ¿Qué espacios institucionales se generan? ¿Cuáles son las diferentes relaciones y cómo influyen en el resultado?
Enfoque deliberativo y colaborativo de participación	¿Cómo? ¿Cómo fue el proceso, cómo se organizó y cómo se gestionó? ¿Cuáles son las formas de trabajo? ¿Qué técnicas se utilizaron?
Resultados tangibles e intangibles	¿Cuáles son los principales resultados tangibles e intangibles? ¿Cuáles son las decisiones acordadas? ¿Se ha conseguido transformar los intereses particulares legítimos en una posición pública, en un proyecto colectivo compartido? ¿Se ha generado, mediante el intercambio de razones, una mejora en el conocimiento de la realidad?
Impacto con valor público	¿Hasta qué punto esta iniciativa conduce a un cambio en las relaciones de poder de las que se parte? ¿Han cambiado los sistemas de creencias y valores?

Fuente: Elaboración propia.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES: EL MINDLAB Y EL HELSINKI DESIGN LAB

La proliferación reciente de diversas iniciativas experimentales basadas en la co-creación de servicios y políticas públicas demuestra que están teniendo lugar procesos innovadores en la manera de abordar y resolver los problemas públicos[4].

El MindLab[5] en Dinamarca se constituye como un espacio experimental pionero a nivel internacional en innovación pública. Este laboratorio público involucra a los ciudadanos y las empresas en la creación de nuevas soluciones para la sociedad. Está conformado por tres ministerios y un municipio danés: el Ministerio de Negocios y Crecimiento, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, y la Municipalidad de Odense, y trabajan en colaboración con otros sectores de la administración pública.

Esta plataforma de co-creación cuya metodología de trabajo está anclada en el pensamiento de diseño, tiene más de una década de funcionamiento y ha sido crecientemente utilizada por el gobierno danés para abordar una variedad de problemas públicos. En este sentido, es importante retomar los aportes que desde el Mindlab se han hecho en torno al pensamiento de diseño aplicado a servicios y políticas públicas.

Un aspecto clave en el proceso de trabajo es la exploración del contexto socio-cultural del problema a resolver. El primer objetivo que se propone es el de entender el entorno, la situación y la cultura en que ese problema tienen lugar. Las técnicas utilizadas para ello están basadas en la etnografía, como la observación participante, anotaciones, bocetos, conversaciones informales y entrevistas. Un segundo aspecto, en el proceso de co-diseño es la dimensión colaborativa o participativa, cobrando relevancia el desarrollo de talleres entre los interesados para indagar colaborativamente en las soluciones.

Los métodos de investigación cualitativos como la etnografía son los privilegiados en la co-creación, ya que permiten revelar información relevante (abierta y profunda) para la comprensión de problemas complejos, ante los tradicionales métodos de validación como las

4 Además de Dinamarca y Finlandia, ya son varios los países en los que los gobiernos están implementando espacios experimentales basados en enfoques participativos, como en Australia con el departamento de Servicios Humanos (http://www.humanservices.gov.au); en Francia con La 27e Region (http://blog.la27eregion.fr),en Sudáfrica con el Centro para la Innovación de los Servicios Públicos (http://www.cpsi.co.za/); en Nueva Zelanda con Better Public Services (http://www.ssc.govt.nz/better-public-services), entre otros.

5 Véase http://themindlab.com/

encuestas. La observación es una de las técnicas más utilizadas, y quizás uno de los factores que más diferencia al pensamiento de diseño de los métodos tradicionales, es que mientras para los segundos la observación y la investigación suelen ser utilizadas para validar, el primero los utiliza para descubrir, describir e inspirar. Ello significa mirar el problema desde una nueva perspectiva de afuera hacia adentro, integrando a las decisiones de la vida cotidiana, para luego conectar la visión con la estrategia y la acción, y vincular la planificación hasta la implementación, en un zoom hacia atrás y hacia delante entre los detalles de bajo nivel y alto nivel (Bason 2010).

Los pilares del pensamiento de diseño postulado por Bason, son la empatía, en tanto una observación profunda del problema, la imaginación, en la búsqueda de soluciones inspiradas más en la imaginación (lo deseable) que en el pensamiento analítico (lo posible), la experimentación, como visualización de posibles alternativas de solución mediante y la construcción de historias visuales y sentidas, y el uso de técnicas de prototipado colaborativo para generar modelos que ayuden a visualizar las alternativas y validarlas en equipo.

En las experiencias desarrolladas por el MindLab, suele aplicarse la lluvia de ideas como puntapié inicial, en el que las ideas nacen simples y desconocidas hasta que luego comienzan a ser explorarlas, y convertidas en bocetos y prototipos simples. Con la generación de prototipos y la experimentación se hace de las ideas alternativas, se aprende de ellas y se evalúan. Luego de seleccionada, construida, y ensayada, una idea se convierte en solución. El aprendizaje es, por lo tanto, iterativo, la iteración del proceso de observar-crear-prototipar-validar cuantas veces sea necesario, es la clave para aprender en cada paso, hasta encontrar la mejor solución, partiendo del principio de que la innovación es también un ejercicio de ensayo-error. El proceso de diseño se puede describir como un proceso continuo de definición y redefinición de los problemas y de diseño y rediseño de prototipos (Bason 2013).

El Mindlab trabaja tanto en temas de diseño de políticas y servicios, como en el fortalecimiento de espacios de colaboración y comunicación, y monitoreo en todos los ámbitos del sector público y empresarial. Entre sus iniciativas se encuentra el apoyo a la implementación de la Nueva Escuela Nórdica (NEN)[6], el fortalecimiento de la innovación en el sector público europeo, la Casa del Ciudadano, y la facilitación del diálogo entre gobiernos y empresarios, entre muchas otras.

6 Véase http://mind-lab.dk/en/case/ny-nordisk-skole-forandring-nedefra-2/

La NEN es un proyecto de desarrollo iniciado por el Ministro de Educación que tiene como propósito identificar y desarrollar los valores y potencialidades innovadores en el futuro sistema educativo danés, desde la provisión de la educación inicial hasta el final de la educación secundaria. El objetivo es promover una enseñaza en la que niños y jóvenes sean personas innovadoras, capaces de pensar de manera independiente, y de dialogar y cooperar en grupos heterogéneos.

La propuesta de la NEN es generar cambios en la educación desde abajo, con maestros, pedagogos, niños y familias. Pero también es preciso para que los cambios locales sean sustentables, generar marcos legales a nivel nacional. El MindLab apoyó en el proceso de interacción entre el nivel local y nacional para hacer posible el desarrollo de la NEN.

Para ello el Mindlab trabajó con dos escuelas piloto de dos municipios de Dinamarca en las que se aplicaron entrevistas etnográficas, se trabajó sobre la teoría del cambio, y se desarrollaron talleres de facilitación. Como resultado se obtuvieron importantes insumos a nivel de grupos locales de trabajo, que se tradujeron en recomendaciones para el diseño de las iniciativas a implementar por el Ministerio de Educación en el marco del desarrollo de la NEN.

Con el fin de fortalecer la innovación en el sector público europeo, se estableció un grupo de expertos de la Comisión Europea liderados por el Mindlab[7]. El grupo conformado por cuarenta expertos, políticos, y representantes de la Unión Europea, trabajó con el pensamiento de diseño para el desarrollo de ideas a partir del cual se creó un banco de ideas en línea para luego trabajar sobre los prototipos.

Los principales resultados están orientados en avanzar a superar las principales de barreras para innovar en el sector público. El diagnóstico reflejó la falta de liderazgo en todos los niveles, el limitado conocimiento y aplicación de los procesos y métodos de innovación, así como un uso insuficiente y sistemático de medición y recolección de datos. Para hacer frente a estas barreras el grupo de expertos señaló cuatro principios básicos: 1) co-diseño y co-creación de soluciones innovadoras con otros Estados miembros, otros sectores del gobierno, las empresas, el tercer sector y los ciudadanos; 2) la adopción de nuevos modelos de colaboración y de prestación de servicios a través de los actores públicos, privados y no gubernamentales, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales; 3) Incorporar la creación disruptiva de la tecnología, el uso generalizado de las redes sociales, *big data*, y *cloud computing* en los nuevos servicios

7 Véase http://mind-lab.dk/en/case/nytaenkning-i-eus-offentlige-sektor/

digitales que ofrece el sector público; y 4) la adopción de una actitud de experimentación y el espíritu emprendedor.

El MindLab también ha sido colaborador en la implementación de La Casa del Ciudadano[8], en la Municipalidad de Odense, como nuevo lugar de encuentro entre el sector público y la ciudadanía a nivel local. El proyecto apuesta a generar un espacio donde se facilite ese encuentro para brindar nuevos servicios públicos, y hacer una contribución positiva a la vida cotidiana de la gente. La Casa del Ciudadano es un espacio experimental para desarrollar colaboraciones entre gobierno municipal y ciudadanos, para generar proyectos donde se pueda colaborar libremente y con compromiso. Asimismo, es un espacio para que las distintas administraciones de la municipalidad puedan colaborar en el desarrollo de soluciones.

En este contexto, el Mindlab ha facilitado un espacio de diálogo con personal clave de distintos sectores de la administración municipal, que podrían tener una potencial participación en la proyectada Casa del Ciudadano. De esta manera, la idea se volvió en algo concreto. Por medio de talleres de facilitación, se ha contribuido a un mejor entendimiento entre los departamentos de la administración local en cuanto a posibles colaboraciones y proyectos que se podrían generar en este nuevo espacio.

Asimismo, otro caso interesante ha sido fortalecer el trabajo conjunto entre gobierno y empresarios. El gobierno danés ha señalado la importancia de la industria alimentaria (carne orgánica) para el crecimiento futuro del país. Sin embargo, las empresas danesas consideran que la administración pública los somete a mayores regulaciones que otros países europeos. La industria alimentaria está muy regulada, lo que significa que las empresas se enfrentan a una serie de retos competitivos.

El MindLab ha contribuido con el gobierno danés en concretar el diálogo entre ambos sectores[9]. Las entrevistas revelaron que los desafíos que enfrentan las empresas no se deben a la propia legislación, sino que en gran medida se deben a la forma en que las autoridades la aplican. Con base en las experiencias de las empresas, el equipo de trabajo emitió un informe que se centra en la idea de que la regulación y la inspección de futuro deben hacerse en colaboración por las autoridades y las empresas. MindLab ayudó a encontrar áreas de mejora en el diálogo entre las autoridades y las empresas, en beneficio tanto del crecimiento como para una transición verde.

8 Véase http://mind-lab.dk/en/case/borgereksperiment-paa-gaagaden-odense/

9 Véase http://mind-lab.dk/en/case/dialogskabende-materiale-hjaelper-vaekstteam/

Todas estas experiencias se orientan a generar una nueva forma de incorporar a los ciudadanos en los procesos de búsqueda de solución de problemas, utilizando para ellos una variedad de herramientas que se ajustan a las necesidades de cada iniciativa. Algunos ejemplos de las técnicas son la lluvia de ideas, el *brainstorming*, los talleres de facilitación, entrevistas etnográficas, teoría del cambio, historias ciudadanas entre otros. Pero lo más relevante del caso del MindLab es cambio de enfoque, desde uno jerárquico y gerencial a enfoque de gobernanza colaborativa que co-cree soluciones con los ciudadanos y para los ciudadanos.

Otro espacio que ha sido precursor en el desarrollo de innovaciones públicas y en la implementación de nuevas metodologías para el abordaje de problemas, ha sido el Helsinki Design Lab (HDL) (2008-2012), que funcionó por iniciativa del Sitra, el Fondo Finlandés para la Innovación. El HDL[10] fue creado con el fin apoyar a la generación de una nueva cultura de toma de decisiones en el sector público en respuesta a los retos complejos que debe afrontar (Boyer et al. 2013).

El HDL desarrolló su propia metodología, denominada pensamiento estratégico, con el fin de crear nuevas formas de pensar soluciones a problemas públicos, desarrollando[11] tres grupos de herramientas: 1) un primer grupo que ayuda a la comprensión del problema desde los actores (pensamiento etnográfico); 2) un segundo conjunto se relaciona con enfoques de creación de prototipos que permiten desde la generación de sistemas y servicios hasta nuevas herramientas como las impresiones 3D (visualización); 3) un tercer conjunto que se inspira en el pensamiento sistémico buscando causas y conexiones, adaptándolas creativamente.

Bajo esta metodología se ayuda a iluminar la compleja red de relaciones (entre las personas, las organizaciones, y las cosas) proporcionando una visión holística. Al trabajar a través de diferentes áreas de conocimiento, el diseño estratégico describe la arquitectura del problema, destacando las principales oportunidades de mejora en todos los aspectos y resultados de un problema. La visualización refiere a la complejidad e incertidumbre de los problemas que vuelven a las herramientas analíticas insuficientes. Basado en la representación visual como un importante medio de comunicación compleja, se busca identificar todas las relaciones (que sería difícil o imposible de explicar en texto y números solamente) (Boyer et al.

10 Véase http://www.helsinkidesignlab.org/

11 En 1968, Sitra patrocinó un seminario con visionarios de múltiples disciplinas para ampliar el ámbito del diseño y su potencial para resolver problemas complejos. Cuarenta años más tarde, en 2008, un grupo de diseñadores compuestos en parte por los pioneros, propusieron realizar un seminario en su aniversario. El resultado fue Helsinki DesignLab. Véase http://www.helsinkidesignlab.org/.

2010, 2013). En resumen, el pensamiento etnográfico o centrado en el hombre, la visualización, y la arquitectura del problema son las bases de estas herramientas.

El HDL (Boyer et al. 2010) ha trabajado en temas como envejecimiento, educación y sostenibilidad ambiental. Una de las iniciativas más destacadas es el proyecto experimental Low2No[12]: de bajo carbono a no carbono. El mismo tiene como objetivo repensar el desarrollo urbano sostenible de un barrio de Helsinki mejorando la calidad de vida a través de una arquitectura sostenible, crecimiento verde, eficiencia energética y fomento del cero carbono. Desde esta concepción se plantea que no basta con introducir rápidas soluciones tecnológicas, sino que lo relevante es cómo el gobierno, las comunidades y las empresas interactúan con todo el ecosistema, y lo más importante, cómo se conectan a las necesidades y el comportamiento de los ciudadanos. Esto significa tener una mirada integral a partir de energías renovables, medios de transporte, salud y bienestar.

En este proceso, la Web 2.0, las redes sociales y diferentes formas de gobierno abierto han sido un factor de apoyo para dar visibilidad a estas iniciativas, generando maneras fáciles de comunicar, formar grupos en línea, canales de información y espacios colaborativos.

Otra iniciativa interesante ha sido Brickstarter[13], prototipo de un servicio público del siglo XXI. Se trata de un sitio web que los ciudadanos y las comunidades pueden utilizar para desarrollar ideas y proyectos en conjunto con el fin de lograr un cambio positivo a su entorno de vida, y mejorar a su vez, la comunicación entre los ciudadanos y el gobierno. Brickstarter no implica sólo el uso de la tecnología, sino también el desarrollo de una ciudadanía responsable, es decir, invertir la polaridad de NIMBY (No en mi patio trasero) a YIMBY (Bienvenido a mi patio trasero).

Estos son algunos ejemplos de las transformaciones que a nivel global están teniendo lugar, estos procesos buscan nuevas formas de incorporar la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones problemas complejos en un nuevo contexto histórico, donde las sociedades están transitando hacia un nuevo modelo de desarrollo, que cuestiona el fuerte énfasis que se le ha dado a los valores económicos, y plantea la necesidad de avanzar hacia sociedades más justas, más sensible a la problemática ambiental y más democráticas.

12 Véase http://www.low2no.org/

13 Véase http://brickstarter.org/

REFLEXIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES

La complejidad que asumen las sociedades contemporáneas desafía a los gobiernos latinoamericanos a innovar en cómo incorporan a la participación ciudadana y a la movilización de los recursos disponibles en la búsqueda de mejores soluciones a los problemas públicos. Ello demanda una innovación en políticas públicas, en la gestión de lo público, a través de procesos que faciliten la deliberación democrática, creen comunidad y ciudadanía, y generen así valor para la sociedad. Dicho de otra manera, procesos que empoderen a la comunidad y que promuevan cambios sociales a través de una apropiación colectiva de los mismos, y que conduzcan a cambios favorables en los sistemas.

Gradualmente comienzan a observase cambios en este sentido con la creciente incorporación de los conceptos de innovación social e innovación pública a nivel gubernamental en países como Colombia y Chile.

En la región latinoamericana, Colombia es pionero en la incorporación de la innovación social en política pública como parte de su estrategia nacional de desarrollo, en el entendido que contribuye a la gestión del desarrollo sostenible y al progreso social. La construcción de una política nacional de innovación social es resultado de un amplio diálogo entre el gobierno (a través del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología en Innovación, COLCIENCIAS, y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE) y la sociedad civil, teniendo como plataforma al Nodo Nacional de Innovación Social[14] como espacio que facilita la interacción entre diferentes actores y la producción de impactos significativos en la construcción e implementación de políticas, programas y proyectos, y su escalabilidad desde la perspectiva de la innovación social. Es así que se coloca a la innovación social como estrategia para asumir los retos sociales que enfrenta el país, y afrontar la creciente desconexión entre crecimiento económico y bienestar social[15].

14 Véase http://www.politicadeinnovacionsocial.co/

15 Entre las iniciativas recientes (2012), el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo coordinado del Departamento Nacional de Planeación, COLCIENCIAS y el Centro de Innovación Social de la ANSPE, viene trabajando en diferentes regiones del país y con diferentes actores en un ejercicio de construcción de su política de innovación social inspirada en los principios de participación, transparencia y colaboración. Entre los casos han surgido Hilando como un proyecto del Centro de Innovación Social (CIS) de la ANSPE, en alianza con UNIMINUTO y la Corporación Somos Más, que tiene como objetivo identificar y articular actores e iniciativas de innovación social que mejoren la calidad de vida de las familias en situación de pobreza extrema y, a su vez, generar y fortalecer comunidad en torno a la innovación social. Todo esto a través de la realización de actividades presenciales y virtuales, que permitan gestionar y dinamizar actores interesados en el tema.

Chile es otro de los países dentro de la región que viene promoviendo con firmeza la innovación social y la innovación pública. En particular, desde la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) se han apoyado experiencias de innovación pública a través del programa InnovaChile. El principal objetivo de este programa es crear e instalar una cultura interna pro innovación en cada una de las entidades participantes, además de lograr incluir a todos los estamentos en la generación de ideas e iniciativas que apunten a mejoras, tanto en su gestión interna como en las prestaciones y servicios que dan a los usuarios. Entre las entidades públicas vinculadas a esta iniciativa destacan el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola Ganadero, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Gendarmería, el Servicio Nacional de Turismo, el Servicio Médico Legal y CONICYT. Uno de sus resultados ha sido la publicación en el año 2013 del libro *Innovación Pública. Un Modelo de Aportación de Valor*. En él Sánchez et al. (2013), plantean la propuesta de incorporar la voz de los *stakeholders* en el diseño de los servicios públicos, es decir, la co-creación como enfoque y metodología válida ya que, según sostienen, es mediante el trabajo colaborativo y la participación de todos los actores involucrados, que las innovaciones se hacen posibles[16].

Sin embargo, es preciso generar mayor debate político y académico, así como mayor evidencia empírica que permita identificar qué tipo de transformaciones están teniendo lugar en la forma de incorporar a la ciudadanía y la comunidades en la resolución de problemas públicos complejos. Al mismo tiempo, se debería propiciar la discusión sobre cómo potenciar formas de innovación pública a partir de espacios de gobernanza colaborativa que busquen definiciones conjuntas a problemas, el aprendizaje mutuo en un proceso de gobierno más amplio, y la creación de la legitimidad necesaria para alcanzar soluciones de política pública. En este proceso es que se genera valor público a la sociedad, asegurando no sólo la eficacia sino también la legitimidad de la política, representatividad y gobernabilidad democrática.

En América Latina parece persistir un desequilibrio entre las distintas velocidades de la innovación en lo económico, político, tecnológico y social. La política se está adaptando escasamente a los cambios cuya complejidad limita la capacidad de comprensión.

16 Al mismo tiempo, el Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile surge el Proyecto de Colaboración Pública para promover y estimular la innovación a nivel de la gestión de la salud a través de la co-creación de conocimiento y transferencia de buenas prácticas entre gobiernos locales (Waissbluth et al. 2014)

Al mismo tiempo, se imponen límites para pensar y resolver los problemas públicos en estructuras burocráticas jerárquicas, clientelizadas muchas veces, segmentadas en funciones y roles, y a menudo resistentes a los procesos de innovación. Por su parte, en los últimos años, en la región se han establecido una multiplicidad de espacios de participación que poco contribuyen a la generación de valor público. Los mismos han sido instrumentados desde un enfoque gerencial, donde se limitan a generar espacios de consultar a los ciudadanos de políticas ya diseñadas y, por lo tanto, los ciudadanos tienen escasa participación en el proceso político (Zurbriggen 2011).

A ello se suma un aspecto fundamental como ser la confianza entre los actores; el capital social relacional de una sociedad, tal como lo señalaban Putman (1995) y Ostrom (1996), es un factor clave. El capital social puede ser considerado como un caldo de cultivo condicional para la co-creación; y como tal, se puede suponer que se requiere que éste exista con el fin de crear la conciencia y la voluntad de los ciudadanos para co-crear.

Esto implica un gran desafío para América Latina, en la medida que el modelo neoliberal ha generado una forma de interacción social que ha debilitado fuertemente el capital social (Lechner 1996). Pero al mismo tiempo, puede ser una oportunidad para comprender lo que puede aportar este nuevo paradigma en la búsqueda de soluciones a los problemas complejos actuales, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo inclusivo y sustentable. Es decir, puede ser una oportunidad para revalorizar formas tradicionales (gestión comunitaria, cooperativas, entre otros) y emergentes de abordar asuntos públicos con activa participación de la sociedad (espacios de innovación social, Labs y TICs).

Ello demanda un cambio cultural para fortalecer los procesos de confianza, posibilitando y promoviendo la política como proceso compartido, colaborar para co-producir valor público desde la co-responsabilidad. Una nueva acción de gobierno es trabajar para hacer posible un proyecto colectivo. Por lo tanto, el trabajo está en la voluntad y la capacidad de abrir y acercar el poder político y la gestión de los asuntos públicos a la sociedad civil y a la ciudadanía. Pues las sociedades más innovadoras, son aquellas que disponen de capital social promovido por las políticas públicas y los entornos institucionales.

Por este motivo, es necesario generar procesos de aprendizaje colectivo y confianza entre los actores, procesos abiertos de co-creación con el fin de disminuir los riesgos de las decisiones públicas, y que la política se perciba como más cercana, útil y centrada en soluciones. Ello implica movilizar las capacidades de innovación de los actores que se encuentran en un territorio

para que puedan aportar a la solución de un problema (personas, jóvenes, empresas, ONGs, entre otros). Esto implica acercar a las instituciones a modelos participativos de gestión empresas, ONGs, entre otros, e invertir todo lo necesario en la fase de planificación y diseño (prever problemas, explicitar objetivos –no sólo finalistas–, procesos flexibles), y al mismo tiempo, no jugar con las expectativas de la ciudadanía en tanto no todos los procesos son exitosos y se debe aprender de los errores.

Por ello se plantea la necesidad de abrir un debate más profundo sobre el enfoque dominante de cómo los gobiernos incorporan a la ciudadanía en el proceso político. El reto para los países de la región es doble: liberarse de la todavía vigente tradición de burocracias muchas veces politizadas y poco transparentes, al tiempo que se incorporen un enfoque de gobernanza a través de procesos de co-creación con metodologías innovadoras en la gestión pública con el objetivo potenciar consensos y las soluciones compartidas de los problemas públicos.

Desde una perfectiva más amplia, es importante para América Latina repensar el rol del Estado y la producción de políticas y servicios públicos como activadores del capital social desde un enfoque de co-creación, considerando las configuraciones históricas e institucionales que habilitan o inhiben el desarrollo del mismo. En este sentido, es importante retomar lo señalado por Lechner (1996) y Hirschman (2000) en referencia a la importancia de la densidad de la vida asociativa, la confianza en sí mismo y el progreso de la sociedad para los procesos de desarrollo. Es preciso fortalecer la reflexión, contextualizar y generar enfoques teóricas y metodológicas propios para la especificidad de América Latina, integrando nuevas claves analíticas en una estrategia más general que incorpore la ciudadanía en la construcción de un proyecto compartido y común de desarrollo y alterar así las bases estructurales de la desigualdad en la región.

REFERENCIAS

Ansell, C. y Torfing J. (Eds.). (2014). *Public Innovation through Collaboration and Design*. Nueva York: Routledge.

Arnkil, R., Järvensivu A., Koski, P. y Piirainen T. (2010) *Exploring Quadruple Helix. Outlining User-Oriented Innovation Models*. Tampere: University of Tampere.

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.

_____. (2013). Design-Led Innovation in Government. *Stanford Social Innovation Review*, Spring, 14-17.

Bekkers, V., Edelenbos, J. y Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Bloch, C. y Bugge, M. (2013). Public Sector Innovation. From Theory to Measurement. *Structural Change and Economics Dynamics*, 27, 133-145

Boyer, B., Cook, W. J. y Steinberg, M. (2010). *Recipes for Systemic Change in Studio: Recipes for Systemic Change.* Helsinki: Helsinki Design Lab (HDL) / Sitra.

_____. (2013). *Legible Practices. Six Stories about the craft of Stewardship*. Helsinki: Helsinki Design Lab/Sitra.

Brown, T. (2008). Design Thinking. *Harvard Business Review*, June. Disponible en https://hbr.org/2008/06/design-thinking [01-10-2014].

Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). *Los Motores de la Innovación en la Administración Pública.* Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Carayannis, E. y Campbell, D. (2011). Open Innovation Diplomacy and a 21st Century Fractal Research, Education and Innovation (FREIE) Escosystem: Building on the Quadruple and Quintuple Helix Innovation Concepts and the "Mode 3" Knowledge Production System. *Journal of the Knowledge Economy*, 2 (3), 327-372

Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard: Harvard Business School Press.

Chesbrough, H. (2006). Open Innovation: A New Paradigm for

Understanding Industrial Innovation. En Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W. y West, J. (Eds). *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Eggers, W. D. y Kumar, S. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. Sin ciudad: Deloitte Research.

González, R., Llopis, J. y Gasco, J. (2013). Innovation in Public Services: The Case of Spanish Local Government. *Journal of Business Research*, 66 (10), 2024-2033.

Hirschman, A. O. (1984). *Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America.* Nueva York: Pergamon Press.

Holder, J. y Flessas, T. (2008). Emerging Commons. *Social & Legal Studies*, 17, 299-311.

Innerarity, D. (2011). ¿Qué es Eso de la Gobernanza? Disponible en http://www.globernance.org/wp-content/uploads/2011/01/Gobernanza.pdf [01-10-2014].

Konig, A. (2013). *Regenerative Sustainable Development of Universities and Cities: The Role of Living Laboratories*. Cheltenham: Edward Elgar.

Lafuente, A. (2007). Los Cuatro Entornos del Procomún. *Archipiélago: Cuadernos de Crítica de la Cultura*. Nº 77-78, (pág. 15–22). Disponible en

http://digital.csic.es/bitstream/10261/2746/1/cuatro_entornos_procomun.pdf [01-10-2014].

Leadbeater, C. (1997). *The Rise of the Social Entrepeneur*. Londres: Demos.

Lechner, N. (1996). *Estado y Sociedad en una Perspectiva Democrática*. Mimeo.

Linebaugh, P. (2010): Some Principles of the Commons. *Commons Magazine*. Disponible en http://onthecommons.org/some-principles-commons [01-10-2014].

_____. (2013). *El Manifiesto de la Carta Magna. Comunes y Libertades para el Pueblo*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Manzini, E. y Staszowski, E. (Eds.). (2013). *Public and Collaborative. Exploring the Intersection of Design, Social Innovation and Public Policy*. Estados Unidos: Desis Network.

Martí i Puig, S. y E. Silva (2014). Movilización Ciudadana Transnacional. Nuevas Formas de Activismo Político. *Revista Cidob d´Afers Internacionals*, 105, 7-18.

Mattei, U. (2013). *Bienes Comunes. Un Manifiesto*. Madrid: Trotta Editorial.

Minteguiaga, A. (2008). Lo Público: Estado y Sociedad Civil en América Latina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 32, 33-36.

Moore, M. y Hartley, J. (2008). Innovations in Governance. *Public Management Review*, 10 (1), 3–20.

Moulaert, F. (2002). *Globalisation and Integrated Area Development in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. y González, S. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42 (11), 1969-1990.

_____. (2010). *Can Neighbourhoods Save the City?. Community Development and Social Innovation.* Nueva York: Routledge.

Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2006). L´Innovation Sociale au Coeur des Débats Publics et Scientifiques: Un Essai de Déprivatisation de la Société. En Klein, J. L. (Ed.), *L´Innovation Sociale.* Sainte-Foye: Presses Universitaire du Québec.

_____. (2008). *La Logique Spatiale du Développement Territorial*. Sainte-Foye: Presses Universitaires du Québec.

Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R. y Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What Is, Why It Matters And How It Can Be Accelerated*. Oxford: Said Business School.

Osborne, S. y Brown, L. (2013). Risk and Innovation: Towards a Framework for Risk Governance in Public Services. *Public Management Review*. 15 (2), 186-208.

Ostrom, E. (1996). Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24 (6), 1073-1087.

Ostrom, E y Ahn, T. K. (2003). Una Perspectiva del Capital Social desde las Ciencias Sociales: Capital Social y Acción Colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1), 155-233.

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

_____. (1995). Bowling Alone: America´s Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6, 65-78.

Rabotnikof, N. (2008). Lo Público Hoy: Lugares, Lógicas y Expectativas. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales,* 32, 37-48.

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.

Ritter, H. y Webber, M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2), 155-169.

Sanchez, C., Lasagna, M. y Marcet, X. (2013). *Innovación Pública. Un Modelo de Aportación de Valor.* Santiago: RIL Editores.

Sanders, E. y Stappers, P. J. (2008). Co-creation and the New Landscapes of Design. *CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and the Arts*, 4 (1), 5-18.

Sørensen E. y J. Torfing (2012) Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), 1-14.

Subirats, J. (2014). Políticas Urbanas e Innovación Social. Entre la Co-producción y la Nueva Institucionalidad. Prácticas Significativas en España. Ponencia presentada en el encuentro *Bilbao Biskaia Architecture*, 24 al 26 de septiembre, Bilbao, España.

Verganti, R. (2009). *Design Driven Innovation: Changing the Rules of Competition By Radically Innovating What Things Mean*. Boston: Harvard Business Press.

Von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge: The MIT Press

_____. (2007). Horizontal Innovation Networks By and For Users. *Industrial and Corporate Change,* 16 (2), 293-315.

Voorberg, W., Bekkers, V. y Tummers, L. (2013). Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda. Ponencia presentada en *2013 EGPA Annual*

Conference, 11 al 13 de septiembre, Edinburgo, Escocia.

Waissbluth, I., Galaz, P., Inostroza, J., Infante, A. y Barros, A. (2014). *Colaboración Pública. Sistema de Gestión del Conocimiento para la Materialización de Innovaciones Co-creadas en Gobiernos Locales.* Santiago: Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una Mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19 (38), 39-64.

Recibido: 21-06-2014

Aceptación de la versión final: 22-12-2014