

Manual Dialogando BA

Para fortalecer instituciones

Equipo de Diálogo y Políticas Públicas Colaborativas
Secretaría de Gobierno y Vínculo Ciudadano
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Índice

| | |
|---|-----------|
| 1. Marco Conceptual | 3 |
| a. Antecedentes | 3 |
| b. ¿Qué es el Dialogando Buenos Aires? | 3 |
| c. Objetivos del Dialogando | 5 |
| d. Principios rectores del Dialogando BA | 6 |
| e. Clientes | 7 |
| 2. Implementación del Dialogando BA | 7 |
| a. Etapa preparatoria | 8 |
| b. Desarrollo del diálogo | 11 |
| c. Seguimiento a los resultados del diálogo | 12 |
| 3. Anexos | 13 |

1. Marco Conceptual

a. Antecedentes

Dialogando BA es un programa creado a principios de 2016 por el Equipo de Diálogo y Políticas Públicas Colaborativas del Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este programa es “entendido [...] como una **iniciativa abierta para la construcción colaborativa y horizontal de políticas públicas**”.

Es una iniciativa **abierta** porque involucra a actores que, si no existiera este espacio, no necesariamente participarían del proceso de formulación de políticas públicas. Es **colaborativa y horizontal** porque el diálogo no sólo se da entre expertos en las distintas temáticas objeto de discusión, sino que también incluye a diversos representantes de la ciudadanía interesados en aportar visiones, dialogar y, eventualmente llegar a consensos, generando así insumos para el diseño de políticas públicas.

Desde sus inicios en el 2016 hasta diciembre de 2018, el Dialogando BA dio el marco, metodología y asistencia técnica para la realización de diez¹ procesos de diálogo para la construcción de políticas públicas a solicitud de distintas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los contenidos de este manual se basan en la primera versión del Manual Dialogando BA para fortalecer instituciones, los resultados de una evaluación independiente del Dialogando BA realizada en noviembre de 2018, y las principales lecciones aprendidas sobre la implementación de los diez Dialogando y sus respectivas sesiones entre 2016 y 2018.

b. ¿Qué es el Dialogando Buenos Aires?

Dialogando BA es una **metodología participativa para generar discusiones entre diversos actores sobre la construcción de políticas públicas y crear insumos para la formulación o actualización de estas**.

Es **participativa** porque, para ser efectivo, el diálogo necesita de la participación de los diversos actores con intereses (*stakeholders*) sobre el objeto de la discusión. La exclusión de una o más voces claves para la formulación de una política pública aumentaría el riesgo de fracaso de ésta toda vez que carecería de la legitimidad dada por la multiplicidad de visiones expresadas durante el proceso.

¹ Estos diez procesos de diálogo son: (i) Reforma Electoral, (ii) Acceso a la información, (iii) Consenso Ciudad Limpia, (iv) Conflicto y Gestión de Intereses, (v) Ley de Puertos, (vi) Nueva Normativa del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad de Buenos Aires, (vii) Traspaso de la Justicia, (viii) Ley de Regulación de Actividades de actividades Económicas, (ix) Educación Inclusiva, y (x) Registro Civil Digital.

Los procesos de diálogo pueden estar abocados a diferentes ámbitos y/o fines, como, por ejemplo, la prevención o manejo de conflictos, la elaboración de presupuestos participativos o el intercambio de información sobre esfuerzos o actividades específicas. Por su parte, el Dialogando BA está orientado a la generación de discusiones que alimenten el proceso de formulación - tanto creación como actualización - de políticas públicas, a través del establecimiento y facilitación de un espacio de diálogo específicamente diseñado a tal fin.

Finalmente, el “producto” principal del Dialogando BA son los insumos producidos como resultado de las conversaciones que se llevaron a cabo durante este. Estos insumos reflejan tanto los consensos como los

disensos de quienes participan del diálogo. En este contexto, el objetivo del Dialogando BA no es necesariamente la creación de consensos alrededor de una determinada política pública, sino, más bien, el proceso mismo de intercambio de visiones entre los principales actores y la identificación de aquellas sobre las cuales exista o se genere un consenso y aquellas sobre las que no. De esta manera, los insumos generados en el Dialogando luego alimentan el proceso de formulación de políticas públicas en los ámbitos que corresponda.

El Dialogando BA puede tener como objeto la creación, actualización o interpretación de una política pública o marco normativo específico. Por ejemplo, las tres primeras sesiones del Dialogando sobre Acceso a la información (2016) se enfocaron en aspectos de la normativa a desarrollar, y el cuarto, en su implementación. Por su parte, el Dialogando de Nueva Normativa del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad de Buenos Aires (2017-18), si bien se enfocó en la co-creación de normativa, partió de discusiones sobre la interpretación de la legislación existente.

Gráfico 1: Flujograma del Dialogando BA



c. Objetivos del Dialogando

El Dialogando BA tiene como objetivo principal facilitar ***un diálogo entre distintos sectores interesados en una temática específica para generar insumos para el diseño de políticas públicas inclusivas y sostenibles***. Esto es así debido a que una política pública diseñada a partir de un proceso participativo es más inclusiva que aquella que fue diseñada exclusivamente por un grupo de expertos a lo interno del sector público. A su vez, esta inclusividad contribuye a disminuir riesgos relativos a la implementación de la política pública, toda vez que su formación resultó de un proceso considerado legítimo por los distintos actores interesados en ella.

Asimismo, el Dialogando BA tiene los siguientes objetivos específicos:

- ***Comprometer a los actores interesados (stakeholders) en un proceso de política pública, más allá de estar de acuerdo o no con el resultado final.*** Es posible que el producto final (i.e. la política pública o acto legislativo) no refleje la totalidad de visiones e ideas vertidas en el proceso de diálogo. Sin embargo, se espera que los actores que participaron de este se comprometan en mayor medida a respetar lo que ha sido resultado de un proceso del que formaron parte.
- ***Generar una mayor legitimidad en las decisiones del gobierno.*** El programa Dialogando BA busca ampliar el espectro de actores interesados que participan con sus voces en la construcción de políticas públicas. Esta amplitud de voces dota de mayor legitimidad a las decisiones del gobierno que resultan de un proceso en el que se las escuchó.
- ***Aportar a la construcción de instituciones democráticas.*** Dialogando BA busca aportar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática al constituirse en un mecanismo de participación directa de la comunidad en el proceso de toma de decisiones que afectan la vida pública en general y los intereses específicos de ciertos actores en particular.
- ***Crear un espacio de diálogo en el cual se puedan manifestar los puntos de conflicto, encauzarlos y generar acuerdos.*** Finalmente, el Dialogando BA también apunta a brindar un escenario en el cual se puedan ventilar los principales puntos de conflicto alrededor del tema objeto del diálogo, para generar un mayor entendimiento sobre estos e intentar generar acuerdos superadores.

La evaluación independiente del Dialogando BA, llevada a cabo en diciembre de 2018, encontró que al 67% de los participantes del Dialogando BA que fueron encuestados el proceso les permitió conocer las opiniones de otros actores relevantes sobre el tema y el 32% que contribuyó a aumentar su compromiso con el tema.

d. Principios rectores del Dialogando BA

Para garantizar que el proceso de diálogo se oriente efectivamente a la consecución de los objetivos antes descritos, es necesario identificar una serie de principios rectores que deben estar presentes en todos y cada uno de los espacios creados a partir de este programa. Estos principios rectores son:

1) *Transparencia*

La transparencia implica, en primer lugar, la necesidad de que las reglas sobre la participación en el proceso de diálogo sean conocidas por todos sus participantes o potenciales participantes, lo cual previene que el proceso sea modificado en función de intereses ajenos al diálogo.

La transparencia también está dada por el hecho que todos los participantes del Dialogando tengan acceso a la misma información antes, durante y después del diálogo propiamente dicho.

En este sentido, es preciso que todos los convocados a participar del Dialogando reciban la misma invitación, con la misma bibliografía preparatoria y las mismas indicaciones sobre cómo se va a desarrollar el proceso. La transparencia durante el desarrollo del proceso se garantiza a partir de una presentación clara de los objetivos del diálogo, así como de los temas eje de debate y de las preguntas orientadoras para las mesas de diálogo. Finalmente, la publicidad de los debates y resultados del Dialogando entre los participantes garantiza la oportunidad de constatar que las minutas reflejan efectivamente el contenido de las discusiones y que las opiniones no han sido tergiversadas o interpretadas de manera equivocada.

2) *Pluralismo*

El segundo criterio rector es el de pluralismo, entendiendo que el Dialogando descansa en la premisa de que un debate enriquecedor requiere diversidad en las posiciones de debate. La pluralidad de voces y opiniones enriquece el debate democrático y garantiza las condiciones para que las distintas voces y sectores encuentren un ámbito para expresar su postura. En este sentido, supone que la calidad de los resultados obtenidos en un debate democrático es mayor si existen diversas posiciones respecto al tema en diálogo.

Para ello, se requiere que la convocatoria incluya a actores de diversas tendencias y opiniones. El pluralismo también implica la participación de actores de diversos sectores (como de la academia, políticos, sector privado u ONGs) en el Dialogando BA. Se entiende que el Dialogando implica, necesariamente, un diálogo entre actores con diversas perspectivas. Para ello, la realización de una convocatoria pluralista implica desafíos en varias tareas, como las del mapeo de actores y convocatoria a expertos expositores.

Una amplia participación no necesariamente garantiza una participación plural, ya que la última requiere que haya diversas posturas para enriquecer el debate.

3) *Voluntad Política*

Para que el proceso se desarrolle de la manera más efectiva y eficiente es necesario que exista una verdadera voluntad política de abrir el diálogo a la multiplicidad de voces interesadas. Si esta voluntad no existe o no se traduce en una legítima apertura al diálogo, el proceso correrá el riesgo de perder credibilidad, lo cual generará frustraciones y terminará erosionando el programa Dialogando en su integralidad.

La voluntad política de quien convoca al diálogo se refleja en distintos aspectos relativos al proceso tales como la asignación de recursos a la planificación del Dialogando, la elección de temas relevantes para la construcción de la política pública sometida al diálogo, la convocatoria inclusiva de visiones clave, la transparencia y publicidad de los procesos y resultados del diálogo, entre otros.

e. Clientes

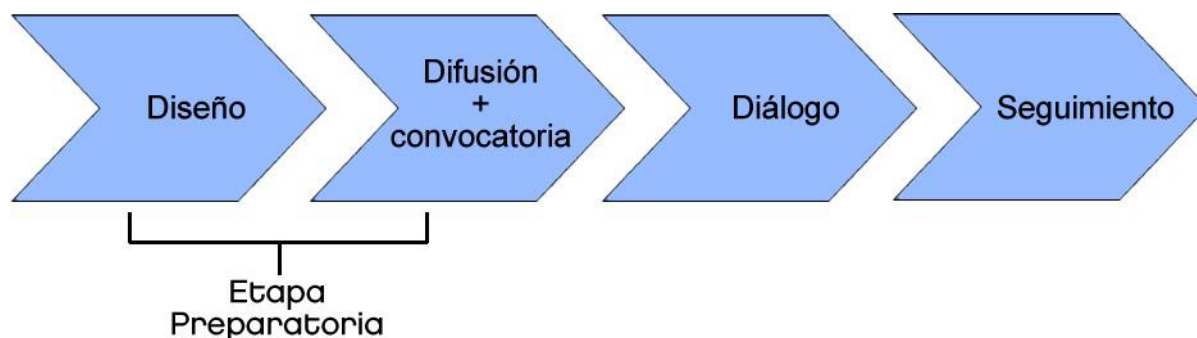
Dialogando BA es un programa a disposición de entidades del sector público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en busca de asistencia técnica y acompañamiento en la generación y facilitación de espacios de diálogo para la toma de decisiones que afecten la vida pública, incluyendo la formulación, actualización e interpretación de políticas públicas y marcos normativos.

Al solicitar esta asistencia, la entidad pública “cliente” se compromete a respetar los criterios rectores del Dialogando así como a facilitar la información y recursos necesarios para la realización del diálogo en coordinación con el Equipo de Diálogo y Políticas Públicas Colaborativas del Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. Implementación del Dialogando BA

El éxito de El Dialogando BA como mecanismo participativo de creación de políticas públicas está directamente vinculado a su efectiva implementación. Para esto, tanto la entidad pública “cliente” como el equipo del Equipo de Diálogo y Políticas Públicas Colaborativas tendrán que dedicar gran parte de sus esfuerzos a la planificación de las distintas etapas del proceso con el objetivo de maximizar el potencial de generación de consensos entre sus participantes. En este marco, la planificación del Dialogando BA se divide en las etapas (i) preparatoria, que incluye el diseño del proceso y la convocatoria de panelistas y participantes; (ii) de desarrollo del proceso de diálogo en sí mismo; y (iii) de seguimiento a los resultados del diálogo.

Gráfico 2: Etapas de Implementación del Dialogando BA



a. Etapa preparatoria

La preparación del Dialogando BA es fundamental para dotar de una base sólida al proceso de diálogo que se va a dar más adelante. Durante esta etapa, la entidad pública “cliente” y el Equipo de Diálogo y Políticas Públicas Colaborativas definen el propósito, alcance y enfoque del Dialogando BA sobre la temática específica a debatir. La etapa preparatoria podría dividirse en dos sub-etapas, el diseño del diálogo y el proceso de convocatoria.

a.1. Diseño del proceso de diálogo

El diseño del proceso debe basarse en el propósito del diálogo buscado, en otras palabras, en el ¿para qué? del mismo. Por ejemplo, el diálogo puede ser para aportar insumos para la creación de una política pública o normativa en particular o para la actualización, interpretación o implementación de políticas o normativas ya existentes. La claridad en el propósito del diálogo guiará y facilitará la definición de otros aspectos del diseño e implementación del proceso.

Una vez definido el propósito, es necesario identificar los ejes del debate, es decir las áreas temáticas sobre las cuales se va a desarrollar el diálogo entre los panelistas expertos y entre los participantes. Los ejes temáticos deben orientar tanto las presentaciones de los primeros como la guía de preguntas que utilizarán los participantes en sus respectivas mesas.

En tercer lugar, se debe acordar el formato de proceso más útil para la consecución del propósito identificado y el tratamiento de los ejes de debate definidos. La experiencia del Dialogando BA muestra que distintos formatos han sido utilizados con éxito en distintos contextos. Algunos ejemplos de formatos utilizados en el pasado incluyen la realización de una sesión inicial de lanzamiento del proceso de diálogo en la cual se explica la

metodología a utilizar y se identifican los principales temas relevantes para los actores interesados para luego desarrollar el proceso de diálogo propiamente dicho. Otras experiencias del Dialogando BA han prescindido de esa instancia de lanzamiento para abocarse directamente al diálogo propiamente dicho.

La identificación del formato específico deberá hacerse con la debida flexibilidad para garantizar que el mismo contribuya a maximizar el diálogo sobre la política pública o normativa específica. Asimismo, en esta etapa se deben identificar la cantidad de sesiones necesarias para el tratamiento de los ejes del debate previamente identificados. Algunas opciones de formatos a utilizar, de acuerdo a las necesidades específicas de cada caso, podrían incluir:

Tabla 1. Ejemplos de Formatos de Dialogando BA

| Opción 1 | Opción 2 | Opción 3 |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Evento de lanzamiento del diálogo (evento previo al diálogo en sí mismo) - Diálogo (en una o más sesiones): <ul style="list-style-type: none"> • Presentaciones de Panel de Expertos • Discusiones de participantes en las mesas • Conclusiones de las Mesas | <ul style="list-style-type: none"> - Diálogo (en una o más sesiones): <ul style="list-style-type: none"> • Presentaciones de Panel de Expertos sin intercambio entre panelistas y/o con los participantes • Discusiones de participantes en las mesas • Conclusiones de las Mesas | <ul style="list-style-type: none"> - Diálogo (en una o más sesiones): <ul style="list-style-type: none"> • Presentaciones de Panel de Expertos con intercambio entre panelistas y/o participantes • Discusiones de participantes en las mesas • Conclusiones de las Mesas |

En esta sub-etapa deberán definirse tanto los temas y preguntas orientadoras de las presentaciones del panel de expertos como la guía de preguntas orientadoras para la discusión en las mesas de participantes del Dialogando BA. Para garantizar la legitimidad del proceso, es necesario que estas preguntas orientadoras se enfoquen en los aspectos más relevantes para los actores interesados. Asimismo, deben ser redactadas de manera clara y concisa y de manera no tendenciosa.

Finalmente, una vez definido el contenido (propósito, ejes del debate, preguntas orientadoras, etc.), los organizadores del Dialogando BA deberán preparar el material bibliográfico que servirá como insumo para las discusiones. Este material deberá ser preparado aplicando los mismos criterios que para el desarrollo de las preguntas orientadoras, es decir, deben enfocarse en los aspectos relevantes del tema a debatir y equilibrado en el tratamiento de la información o análisis presentado. El material bibliográfico debe ser circulado a los panelistas y participantes con anticipación al evento de diálogo propiamente dicho.

Si bien los aspectos relacionados a la capacitación de moderadores y tomadores de nota deben ser atendidos con anterioridad a la realización del diálogo, serán tratados bajo la etapa relativas al diálogo propiamente dicho, por considerarlos esenciales para el desarrollo del mismo.

La evaluación independiente del Dialogando BA de diciembre de 2018 encontró que para el 96 por ciento de participantes los ejes de debate del Dialogando BA en el que participaron eran prioritarios para discutir el tema en cuestión. Por su parte, el 94 por ciento de participantes que recibieron el material bibliográfico expresó que lo ayudó a argumentar en sus intervenciones.

a.2 Proceso de Convocatoria

Si bien los principios rectores del Dialogando BA deben guiar todas y cada una de las etapas del proceso, es en la preparación y realización de la convocatoria que debe prestarse especial atención al pluralismo que permita la diversidad de visiones.

La primera actividad clave en la preparación de la convocatoria es un mapeo de actores con intereses en la política pública o normativa a debatirse. Este mapeo debe identificar a aquellos actores que se verían afectados por la política pública o normativa, así como aquellos que puedan afectar el proceso de desarrollo e implementación de las mismas. El mapeo debe realizarse tanto para la identificación de los expertos panelistas como de los participantes de las mesas de diálogo.

En segundo lugar, dependiendo el carácter del Dialogando BA - si es abierto al público en general o solamente a ciertos actores - debe realizarse la convocatoria a participar del mismo. Los medios a través de los que se realice la difusión de la convocatoria pueden variar, incluyendo la publicación en la página web del Dialogando BA para aquellas convocatorias abiertas al público en general y el envío de correos electrónicos a potenciales actores interesados identificados durante el mapeo.

En esta etapa también se realizan las invitaciones a los panelistas expertos. En la medida de lo posible estas invitaciones deberían proveer la información concerniente al propósito del diálogo, el formato a utilizar, los ejes del debate. La provisión información precisa sobre el proceso garantizará un mayor aprovechamiento de las ideas vertidas por los expertos panelistas como alimento para el diálogo.

Para que el proceso cuente con la mayor legitimidad posible es necesario prever que ningún actor clave quede fuera del proceso, ya sea como panelista experto o como participante de las mesas de diálogo.

Una vez convocados los panelistas expertos y participantes o al momento de la convocatoria, los organizadores del Dialogando BA deben circular el material bibliográfico preparado. Es necesario que este material sea circulado con la antelación necesaria para una buena preparación de cada uno de los participantes del diálogo.

b. Desarrollo del diálogo

El desarrollo del diálogo propiamente dicho tiene lugar en una o varias sesiones, de acuerdo al propósito del mismo y al formato elegido en cada uno de los casos. Más allá del formato específico, hay una serie de pasos y componentes que hay que tener en cuenta, incluidos la apertura del diálogo, la exposición de los panelistas, la facilitación de la discusión en las mesas y la presentación de las conclusiones de cada una de éstas.

En la apertura del diálogo, la entidad pública “cliente” en coordinación con el Equipo de Diálogo y Políticas Públicas Colaborativas presentan la metodología del Dialogando BA y la agenda de la sesión. Es fundamental que en este espacio se reitere el propósito del diálogo así como los principales temas a debatir, y se evacúen brevemente las dudas que puedan tener los participantes.

Luego de la apertura, se da comienzo a las exposiciones de los panelistas expertos. El desarrollo de estas presentaciones debe ser planificado de manera tal que exista un equilibrio entre las ideas y visiones diversas representadas. En la medida de lo posible, al terminar las exposiciones se habilitará un espacio de intercambio entre los panelistas expertos y entre ellos y los participantes, previo a la discusión en las mesas de diálogo.

Luego de las presentaciones de los expertos se da inicio a las mesas de diálogo de las cuales participan los actores con intereses identificados en el mapeo e invitados al proceso. Las mesas de diálogo cuentan con la asistencia de un moderador que tiene la tarea de facilitar el diálogo siguiendo las preguntas orientadoras desarrolladas en la etapa de diseño del proceso. Asimismo, cada mesa cuenta con un tomador de notas a cargo de la redacción de la minuta final que sintetice los consensos y disensos sobre los distintos temas discutidos. Al finalizar el tiempo de discusión en las mesas de diálogos, un representante por mesa expondrá las conclusiones principales.

El rol del moderador es clave para una facilitación efectiva del diálogo, que permita la participación de todas las voces, supere potenciales bloqueos a la conversación e identifique y acompañe oportunidades para generar consensos. De la misma manera, el rol del tomador de notas es crítica para la síntesis y articulación de las principales ideas y visiones vertidas durante el diálogo, procurando vertir todas en la minuta que será el producto principal que surja de este proceso y alimente la construcción de la política pública o normativa bajo tratamiento.

Por lo tanto, es de vital importancia que tanto moderadores como tomadores de nota sean capacitados con anterioridad al desarrollo del diálogo. Por un lado, esta capacitación debe enfocarse en el fortalecimiento de habilidades básicas para la facilitación del diálogo y para la síntesis y articulación de ideas y visiones complejas, respectivamente. Por el otro, los moderadores y tomadores de nota tienen que ser capacitados en el contenido específico del proceso en particular, incluido el propósito, formato, ejes temáticos y preguntas orientadoras.

Es fundamental que en la capacitación de moderadores y tomadores de nota se realice un ejercicio prospectivo de potenciales desafíos a la hora de discutirse los temas sobre los cuales se esperan mayores diferencias de opinión. Esto les permitirá estar mejor preparados para superarlos y prevenir que el desarrollo del debate se termine bloqueando.

Por último, al planificar el Dialogando BA, los organizadores deberán prestar atención a la asignación del tiempo con el propósito de evitar que queden temas sin tratar tanto en las exposiciones de los expertos como en las mesas de diálogo.

La evaluación independiente del Dialogando BA de 2019 encontró que para el 90 por ciento de participantes las presentaciones de los expertos expositores reflejó una diversidad de opiniones y posturas. El mismo porcentaje consideró que la facilitación del moderador contribuyó al éxito del debate.

c. Seguimiento a los resultados del diálogo

Las minutas del Dialogando BA constituyen el registro de las discusiones, los disensos y consensos alcanzados entre los participantes. Como tal, son la herramienta principal que permite dar seguimiento a los resultados del proceso en cuanto constituyen insumos para el diseño de políticas públicas incluyentes y sostenibles. Así es que las minutas deben reflejar de manera fehaciente los principales puntos de discusión y los acuerdos alcanzados.

Una vez finalizado el proceso y redactadas las minutas, los organizadores del Dialogando BA deberán circularlas entre los participantes, tanto para garantizar que reflejen las ideas y opiniones relevantes vertidas durante el diálogo como para otorgar la posibilidad de rectificación de las mismas de ser necesario.

La versión final de las minutas del Dialogando BA deben alcanzar al actor o actores a cargo de continuar con la formulación, actualización, interpretación o implementación de la política pública o normativa en cuestión. A tal efecto, se recomienda que los organizadores del Dialogando BA continúen el acompañamiento del proceso hasta garantizar que los insumos generados durante el diálogo son efectivamente recibidos y analizados por quien tenga la responsabilidad sobre la política pública o normativa específica. Este acompañamiento podría incluir una presentación de los resultados del Dialogando BA a cargo de la entidad pública “cliente” en coordinación con el Equipo de Diálogo y Políticas Públicas Colaborativas.

3. ANEXO I - CHECKLIST PLANIFICACIÓN DIALOGANDO BA

- ❖ Etapa preparatoria - Diseño
 - Definir el propósito del Dialogando BA – ¿Para qué es este proceso?
 - Identificar los ejes del debate
 - Acordar el formato de proceso más útil
 - Identificar la cantidad de sesiones necesarias
 - Definir las preguntas orientadoras
 - Preparar el material bibliográfico
 - Capacitar a los moderadores y tomadores de nota
- ❖ Etapa preparatoria - Convocatoria
 - Realizar un mapeo de actores
 - Realizar la convocatoria a los participantes del Dialogando
 - Cursar invitaciones a expertos expositores
 - Circular el material bibliográfico preparado con la debida antelación
- ❖ Desarrollo del diálogo
 - Realizar la apertura del diálogo presentando metodología y agenda
 - Proceder con las exposiciones de los panelistas expertos
 - Dar inicio a las mesas de diálogo
 - Presentar conclusiones de las mesas de diálogo
 - Redactar las minutas
- ❖ Seguimiento a los resultados del diálogo
 - Circular las minutas a los participantes para ratificar o rectificar contenido
 - Presentar las minutas al actor o actores a cargo de la política pública o normativa en cuestión
 - Facilitar, en la medida de lo posible, la recepción y análisis de los resultados del Dialogando BA por parte de los actores a cargo de la política pública o normativa en cuestión.