PENSAR FUERA DE LA CAJA BUROCRÁTICA

Laboratorios
de innovación pública
en América Latina

David Gómez-Álvarez
César Rentería Marín
Coordinadores

DEBATE

«En tiempos tormentosos y repletos de incertidumbre, un libro como este nos ayuda a explorar nuevos caminos de reforzamiento de la democracia y de sus instituciones. Innovación pública y mayor eficacia de las políticas públicas desde una perspectiva de conocimiento situado.»

Joan Subirats,
catedrático de ciencia política,
Universidad Autónoma de Barcelona

«Esta es una valiosa complicación en torno al tema de la innovación pública como realidad emergente latinoamericana desde la academia y la práctica de la gestión pública en la región.»

Sonia Ospina,
profesora emérita de la Universidad de Nueva York

«*Pensar fuera de la caja burocrática* no solo documenta las mejores prácticas y aprendizajes de estos espacios, sino que además nos invita a repensar y mejorar la forma en que diseñamos políticas públicas. Esta obra será una referencia clave para quienes buscan transformar la gestión pública en nuestra región.»

María Isabel Mejía Jaramillo,
afiliada del Berkman Klein Center for
Internet & Society, Harvard University

«Este excelente libro es igualmente valioso tanto para pensadores como para hacedores. Con su amplio enfoque sobre el emergente campo de la innovación en el sector público y el pasado, presente y futuro de los laboratorios de innovación, *Pensar fuera de la caja burocrática* es una lectura imprescindible para cualquiera que desee dar forma al sector público del mañana.»

Christian Bason,
profesor de la Universidad Tecnológica de Sidney

«Una burocracia innovadora suena como un oxímoron, pero podría no serlo, a condición de que consiga unir pensamiento y acción. Este libro ofrece caminos para salir de la caja burocrática, pensando y ejecutando sin morir en el intento.»

Oscar Oszlak,
investigador superior del Conicet, Argentina

«La innovación es, sin lugar a dudas, una clara oportunidad para mejorar las funciones del gobierno, fomentar las interacciones con los ciudadanos e incrementar la calidad de vida. El libro *Pensar fuera de la caja burocrática* muestra la importancia de los laboratorios de innovación y su impacto potencial, por lo que lo recomiendo ampliamente.»

Ramón Gil-García,
director del Centro de Tecnología en el Gobierno de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany

«Gracias a *Pensar fuera de la caja burocrática* tenemos la prueba de que la mejor fuente de innovación en el sector público es el ciudadano, que no ha recibido la atención necesaria en los procesos de mejora del gobierno y que este libro nos ayuda a ubicar en el lugar de privilegio que le corresponde en los procesos de innovación pública. Este libro deja dos mensajes de gran valor para los líderes del sector público de América Latina y el Caribe: *i*) por qué las innovaciones públicas generan mejores resultados cuando se hacen de la mano con el ciudadano, *ii*) cómo llevar a cabo los procesos de innovación pública para que funcionen… y lo hace a través de las voces más autorizadas sobre el tema.»

Miguel A. Porrúa,
coordinador de Datos y Gobierno Digital del BID

«*Pensar fuera de la caja burocrática* examina de manera crítica el panorama en evolución de los espacios de políticas públicas en América Latina. Enfrenta las complejidades y desafíos del mundo real, destacando las capacidades dinámicas que los líderes del sector público necesitan para adaptarse. Un recurso vital para quienes están comprometidos con impulsar cambios progresivos que realmente beneficien a la gente. Este libro se niega a ofrecer respuestas fáciles y, en su lugar, provoca una reflexión más profunda sobre cómo navegar por el incierto terreno de la gobernanza.»

Eduardo Staszowski,
director del Parsons Desis Lab en The New School

Pensar fuera de la caja burocrática

Pensar fuera de la caja burocrática

Laboratorios de innovación pública en América Latina

Coordinadores editoriales:
David Gómez-Álvarez y César Rentería

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

DEBATE

Pensar fuera de la caja burocrática
Laboratorios de innovación en América Latina

Primera edición: octubre, 2024

D. R. © 2024, David Gómez Álvarez y César Rentería (coord.)

D. R. © 2024, Universidad de Guadalajara
Avenida Juárez 976
Colonia Centro, Guadalajara
Jalisco, México
ISBN: 978-607-581-467-4

D. R. © 2024, Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. de C. V.
Blvd. Miguel de Cervantes Saavedra núm. 301, 1er piso,
colonia Granada, alcaldía Miguel Hidalgo, C. P. 11520,
Ciudad de México
ISBN: 978-607-385-635-5

D. R. © 2024, Christian Asinelli, por el prólogo

D. R. © 2024, Rainer Kattel, Mariana Mazzucato, Guy Peters, Christopher Ansell, Jacob Torfing, Adam M. Wellstead, Anat Gofen, Angie Carter, Glenda Michel, Rita Grandinetti, Roberto Rodríguez, Juan David Gutiérrez, Diana Dajer, Sarah Muñoz-Cadena, Leonidas L. Ramos Morales, Óscar I. Cuadros Ángeles, Benjamin Roseth, Julieth Santamaría, Orlando Rojas, Catalina Gutiérrez Ricci, Cristina Martínez Pinto, Alejandra G. Sánchez, Tatiana Daussen Perfoll, Maira Tatit, Andrea Carrión, Maria I. Robalino, Karime Ruibal Faral, Franco Pisano, Sergio Montero, David López-García, Ryan A. Whitney, Joseph Heathcott, Francisca Rojas, Amanda Daflos, Gonzalo Diéguez, Fernando Straface, Luiz Aragão Sabóia, Marisa Leitão, Víctor Macedo Lacerda, Rebeca Froés de Assis, Carlos Torres, Laura Reyna, Luis F. Fernández, Guillermo Schoning

Esta obra fue sometida a dictaminación doble ciego de acuerdo con las normas establecidas por la Universidad de Guadalajara.

Impreso en México – *Printed in Mexico*

Dedicamos este libro a todos aquellos quienes desde un cubículo universitario, un organismo internacional, una empresa transnacional o un laboratorios de gobierno o de ciudad se empeñan en innovar procesos "de política y espacio públicos" en América Latina.

A Elena Gómez-Álvarez, mi hija, por acompañarme en muchos momentos del libro

A Amelia Marín y Jorge Rentería, mis padres, por acompañarme desde siempre.

Índice

Prólogo 17
Christian Asinelli (CAF)

1. Estudio introductorio a la innovación pública 25
César Rentería (CIDE)
David Gómez-Álvarez (Universidad de Guadalajara)

PARTE I
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA

2. Política de innovación orientada a la misión: capacidades dinámicas en el sector público 61
Rainer Kattel (UCL Institute for Innovation and Public Purpose)
Mariana Mazzucato (UCL Institute for Innovation and Public Purpose)

3. Diseñando instituciones para diseñar políticas públicas 91
Guy Peters (University of Pittsburgh)

4. Colaboración y diseño: nuevas herramientas para la innovación pública 115
Christopher Ansell (University of Berkeley)
Jacob Torfing (Roskilde Universitet)

5. Laboratorios de innovación pública: pasado, presente y futuro 137
Adam M. Wellstead (Michigan Technological University)
Anat Gofen (The Hebrew University of Jerusalem)
Angie Carter (Michigan Technological University)

6. Sobrepasar la "crisis de ideas" para un gobierno del siglo XXI 149
Glenda Michel (Futuros Humanos)

7. Pensar fuera de la caja en políticas de innovación territorial. El caso de la incubadora del ecosistema Gob-Tech de la región Rosario, Argentina 179
Rita Grandinetti (PoliLab, Universidad Nacional de Rosario)

8. Premisas y capacidades para adoptar un enfoque de solución de problemas en las ciudades 203
Roberto Rodríguez (Sciences Po, París)

9. **Ideas diferentes, pero del mismo vivero. Un esquema para estudiar la diversidad institucional de los laboratorios de innovación** 217
César Rentería (CIDE)
David Gómez-Álvarez (Universidad de Guadalajara)

PARTE II
ESPACIOS PARA LA INNOVACIÓN EN EL GOBIERNO

10. **Gobernanza experimental y abierta en Colombia: tendencias de las unidades de innovación pública a nivel subnacional** 243
Diana Dajer (Fundación Corona)
Juan David Gutiérrez (Universidad de los Andes)
Sarah Muñoz-Cadena (Universidad de los Andes)

11. **El emprendedor innovador y el inhóspito contexto institucional: el limitado desarrollo de los laboratorios de innovación pública en el Perú** 273
Leonidas L. Ramos Morales (Pontificia Universidad Católica del Perú)
Óscar I. Cuadros Ángeles (Universidad de Chicago)

12. **Experimentos de campo en gobierno digital: por qué y cómo hacerlos** 301
Benjamin Roseth (Banco Interamericano de Desarrollo)
Julieth Santamaría (Banco Interamericano de Desarrollo)

13. **El camino hacia la innovación sostenible: la experiencia del Laboratorio de Gobierno de Chile** 327
Orlando Rojas (Laboratorio de Gobierno, Chile)
Catalina Gutierrez Ricci (Laboratorio de Gobierno, Chile)

14. **El rol de los laboratorios de innovación pública en América Latina hacia el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y avance de la igualdad de género. Caso PIT Policy Lab** 347
Cristina Martinez Pinto (PIT Policy Lab)
Alejandra G. Sánchez (Ashoka)

15. **Logros y límites del acceso e influencia de los ciudadanos en la cocreación de políticas públicas: el caso del laboratorio de innovación gubernamental del municipio de São Paulo** 365
Tatiana Daussen Perfoll (Motriz)
Maira Tatit (Motriz)

16. **El laboratorio innovación ciudadana en Ecuador: entre la difusión de políticas y la institucionalización "de fachada"** 393
Andrea Carrión (Instituto de Altos Estudios Nacionales)
María I. Robalino (Instituto de Altos Estudios Nacionales)

17. **Innovación de la burocracia a partir de la transformación digital** 419
Karime Ruibal Faral (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento de Uruguay)
Franco Pisano (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento de Uruguay)

PARTE III
ESPACIOS DE INNOVACIÓN EN LAS CIUDADES

18. Laboratorios urbanos y capital educativo en América Latina: conexiones globales, desconexiones locales 447
Sergio Montero (University of Toronto)
Ryan A. Whitney (Tecnológico de Monterrey)

19. Institucionalización *fast-track* y política de vitrinas como estrategias para la consolidación de innovaciones en la gestión urbana 469
David López-García (University of Illinois)
Ryan A. Whitney (Tecnológico de Monterrey)
Joseph Heathcott (The New School)

20. Fomento de la innovación en las ciudades: el Centro Bloomberg de Innovación Pública de la Universidad Johns Hopkins 489
Amanda Daflos (Bloomberg Center for Public Innovation at Johns Hopkins University)
Francisca Rojas (Bloomberg Center for Public Innovation at Johns Hopkins University)

21. Centro de gobierno y políticas públicas basadas en evidencia bajo el formato de gobierno abierto. Análisis de la experiencia en la ciudad de Buenos Aires 2016-2023 507
Gonzalo Diéguez (Center for Advocacy & Global Growth)
Fernando Straface (Universidad Austral)

22. Una política de innovación en Fortaleza: el caso de Labifor 529
Luiz Aragão Sabóia (Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza)
Víctor Macedo Lacerda (Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza)
Marisa Leitão (Laboratório de Inovação de Fortaleza – LabiFor)
Rebeca Froés de Assis (Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza)

23. Laboratorios de innovación gubernamental y servicio público Estudio de caso: León, Guanajuato, México 557
Laura Reyna (PuenTech Lab)
Carlos Torres (PuenTech Lab)

24. Articulación y organización comunitaria para influir en la toma de decisiones públicas 587
Luis F. Fernández (Práctica: Laboratorio para la Democracia)
Guillermo Schoning (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México)

Semblanzas de autores 607

Este libro no habría sido posible sin la colaboración generosa y el respaldo de diversas instituciones que han contribuido significativamente a su realización. Extendemos nuestro agradecimiento al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a la Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), y a Transversal Think Tank, cuyo apoyo ha sido fundamental en cada etapa de este proyecto. Su compromiso y aportes nos han permitido enriquecer esta obra y ampliar el alcance de sus contenidos en beneficio de nuestros lectores y de la comunidad académica y profesional en general.

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco
iippg Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno
CUCEA
El mejor lugar para el talento
CLAD
CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO
TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas
CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Agradecimientos

Este libro es resultado de un largo proceso en el cual muchas personas contribuyeron de forma generosa y comprometida para que fuera posible publicarlo. Autores, editores, correctores, diseñadores, colaboradores, gestores, dictaminadores, entre muchos otros que participaron en la hechura de este volumen.

En primer lugar, agradecemos a la Universidad de Guadalajara, en particular al rector del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Gustavo Padilla Montes, por su apoyo decidido desde un inicio, cuando apenas era una idea editorial. A José María Nava, secretario académico; Denise Murillo, secretaria administrativa; Tony Reyna, titular de la unidad de producción editorial; Claudia Virgen, unidad de asuntos jurídicos y enlace con la oficina de la Abogacía General, por sus valiosas gestiones para lograr que el libro fuera publicado. A la directora y ex director del Departamento de Políticas Públicas, Carla Aceves y Alberto Becerra, respectivamente, por su apoyo institucional, así como al director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, Enrique Cabrero. Al director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Omar Avilés, por su contribución a la publicación. Agradecemos finalmente a Carlos Trejo, abogado general de la Universidad, sus gestiones para lograr integrar a todos los colaboradores institucionales del libro.

Agradecemos también al Banco de Desarrollo de América Latina, CAF, particularmente a Christian Asinelli, por su prólogo y apoyo a la obra, así como a Pilar Gutiérrez y Nathalie Gerbasi por sus valiosas gestiones.

Agradecemos al Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, particularmente a Conrado Ramos y Alejandro Milanesi, por su apoyo para la publicación del libro.

Agradecemos a Penguin Random House México, particularmente a Eduardo Flores, su dedicación y paciencia en la gestión editorial para que fuera posible imprimir el libro bajo el prestigioso sello editorial de Debate.

Agradecemos a Transversal Think Tank, particularmente a Luis Aranguren, Horacio Fernández, Alejandro Martínez González, Fernando Amescua, Ricardo Barbosa, Ignacio Calderón, Helio y Carlos Estévez, Daniel Moel, César de Anda Molina, Felipe Gómez García, Gome Gómez Collignon, Altagracia Gómez Sierra, Ian Paul Otero, Eugenio Pelayo, Jesús Sainz, Ana Luisa Miramontes, entre otros, por su valioso apoyo que ha permitido que el centro de pensamiento se posicione internacionalmente con publicaciones como esta.

Agradecemos en particular a Felipe Medel, coordinador de proyectos de investigación de Transversal Think Tank, por su valiosa gestión editorial.

Prólogo

Christian Asinell
CAF

Pensar fuera de la caja burocrática propone un ejercicio de gran valor para el campo actual de las ciencias sociales que consiste en buscar en los intersticios y los espacios de oportunidad institucionales las claves para entender el funcionamiento y la lógica de trabajo de las administraciones públicas de nuestra región. Un abordaje original para un ámbito en constante transformación. El texto propone una serie de enfoques sesudos y reflexivos a cargo de especialistas de primer nivel alrededor de la gestión de la innovación en ámbitos públicos. Este doble ejercicio del que hablo se torna particularmente necesario al calor de las urgencias y requerimientos siempre crecientes de los gobiernos de América Latina y el Caribe (CAF, 2017). En ese sentido, y teniendo en cuenta que el empleo público es un indicador importante sobre la participación estatal en la economía de un país —con implicaciones sobre los equilibrios macroeconómicos, la eficiencia asignativa y la distribución del ingreso— (Cedlas, 2015), los porcentajes de trabajadores ocupados en ese sector muestran a su vez una foto clara sobre las capacidades y el nivel de desarrollo de los estados. Si bien América Latina y el Caribe incrementaron su participación estatal en la década del 2000, países como Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú siguen teniendo un porcentaje más bien bajo de empleados ocupados en el sector público. De la misma forma, las brechas y desigualdades salariales en el área se mantienen altas desde hace más de 30 años. Estas son realidades que es necesario transformar y ahí radica, por ende, el tercer y más importante valor de este libro. En el hecho de que su carácter programático trasciende los límites de

la mera descripción de un estado de situación para pararse en la zona de la propuesta, la construcción y la visión institucional de progreso.

Siguiendo la definición de Guillermo O'Donnell (2015) sobre los estados (que los identifica como el conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada), el concepto de Estado emprendedor, sobre todo desde la perspectiva que propone la economista Mariana Mazzucato (2014) en su libro homónimo, implica pensar en administraciones líderes, proactivas, creadoras de la llamada economía del conocimiento, con objetivos claros y sistemas de actores interconectados entre sí. Esos estados emprendedores tienen la capacidad de ser los principales impulsores —aunque no los únicos— de ecosistemas de innovación que luego conformarán las plataformas financieras, comerciales, científicas, de conocimiento y comunicaciones de cada instancia gubernamental. Con sus marchas y contramarchas, América Latina y el Caribe han experimentado su propio camino en la materia. Al respecto, me parece importante identificar ciertos hitos históricos en el desarrollo de las agendas públicas de la región que nos han permitido llegar hasta este punto. Desde la década de 1990-1999, y una vez comprobados los límites de los modelos económicos basados casi exclusivamente en las lógicas de mercado (Repetto, 2004), los gobiernos de la región se han enfrentado a dos desafíos fundamentales. Por un lado, el gran número de reformas pendientes en torno a la política social y, por el otro, la necesidad imperante de aumentar las capacidades estatales para cubrir todos los flancos de la llamada cuestión pública. Ambos aspectos implicaron el (re)surgimiento de actores sociopolíticos —y sus consecuentes coaliciones—, de una institucionalidad más robusta y compleja, de nuevas formas de vinculación con los organismos multilaterales de crédito (Asinelli, 2021), y del rediseño de las políticas estatales para dar una nueva dirección a sus capacidades de acción. La década del 2000, en tanto, abrió un nuevo abanico de desafíos, pero también de oportunidades. La correlación de fuerzas cambió de la mano de la globalización. Se modificaron los escenarios comerciales y se consolidó la internacionalización de los procesos productivos y los sistemas de cadenas globales de valor (Porta *et al.*, 2022). Asistimos además a una transformación digital sin precedentes con su correlato público dado por las actualizaciones en materia de digitalización, las políticas de gobierno abierto (Grandinetti, 2018) y el trabajo intergubernamental para la cobertura de conectividad. Más cerca en el tiempo, los estados

se han beneficiado con la irrupción de soluciones de inteligencia artificial, big data y los ecosistemas 5G (CEPAL, 2023). Todos estos fenómenos han modificado los escenarios políticos, sociales y económicos a que se enfrentan los gobiernos y exigen un esfuerzo cada vez mayor para modernizar los sistemas y formar en capacidades a sus agentes estatales.

Luego de este recorrido histórico, y siguiendo las perspectivas sobre la reforma del Estado de Oscar Oszlak (1994), llegamos a una instancia marcada por la necesidad de pensar los nuevos límites del Estado, con la definición de sus fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, la descentralización de servicios (Repetto, 2004) y la puesta en práctica de un nuevo rol de las administraciones públicas en los asuntos sociales y la transformación de la relación con la sociedad civil (Hilderbrand y Grindle, 1997). Ahí juegan un papel preponderante las mencionadas políticas de innovación. Pero ¿qué significa exactamente innovar? Y, sobre todo, ¿qué implica innovar desde el propio Estado? Pensar en políticas de innovación es primero optimizar procesos y ordenar los recursos disponibles. En esa línea se instauraron los históricos modelos de modernización del Estado que ya han demostrado con creces su eficacia y buen funcionamiento. Un ejemplo paradigmático en ese campo es la firma digital que ha sido adoptada por países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, y que tuvo un enorme impacto en la migración hacia la digitalización de expedientes, y el correlativo aumento de la transparencia y eficiencia de las gestiones públicas regionales. Un segundo paso hacia la innovación radica en la aplicación de tecnologías y la capacitación de recursos humanos para fomentar sectores públicos especializados, creativos, con procedimientos simplificados, habilidades técnicas y capacidades amplias para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía. Un ejemplo de este punto lo constituyen las políticas de gobierno abierto e innovación pública y las estrategias de país digital que muchos gobiernos de la región han promovido y vienen llevando a cabo —con independencia de la alternancia política en cada país— para actualizar, fortalecer y mejorar el desempeño de los sistemas y las plataformas públicas de generación de reportes de datos e información estadística. Y un tercer paso hacia la generación de ecosistemas de innovación radica en el alcance de hitos como la productividad, la competitividad, la internacionalización de experiencias y lecciones aprendidas, y la generación de nuevos empleos calificados en el sector que estén centrados en la gestión por resultados

y el compromiso público. Para ello, las tareas de jerarquización de la carrera de administración y la alta dirección han sido cruciales en el impulso de mecanismos de promoción, profesionalización y avance laboral.

Dicho esto, en circunstancias institucionales complejas —como las que mencioné al inicio de este prólogo— el fomento de perspectivas y mentalidades experimentales hacia adentro del servicio público resulta cuando menos un desafío (BID, 2016) que exige, por lo tanto, un abordaje enfocado en metodologías adaptativas y en articulación constante con sectores estratégicos y de liderazgo de la sociedad civil y el sector privado. Los efectos de esas políticas también están a la vista. Prestación de servicios de calidad y en actualización permanente. Mejora en la percepción ciudadana y la confianza en las instituciones públicas. Profundización de los sentidos de transparencia democrática y acercamiento a los actores sociopolíticos. Y robustecimiento de la gobernabilidad y las condiciones materiales del empleo público. En esa línea se sitúan las cinco prioridades para la innovación pública establecidas en 2023 por la Secretaría General Iberoamericana (Segib): incentivar la colaboración institucional, promover la apertura al cambio, motivar a servidoras y servidores públicos, impulsar la experimentación y agilizar los procedimientos burocráticos. Y, de la misma forma, las conclusiones y recomendaciones de la Declaración de Madrid sobre Innovación Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) de 2022 señalan que los procesos de investigación, prospectiva y gestión de datos representan elementos centrales para el correcto despliegue de la innovación hacia el interior de los estados. Si bien generales, estos principios y sugerencias dan en un punto clave. La importancia de que, en cualquier coyuntura, todos estos procesos se trabajen en conjunto y de manera coordinada.

Es en ese marco que las ciudades adquieren relevancia como entornos particularmente propicios para la innovación (CEPAL, 2011). Esto es así por varias razones. Primero, por el aumento de la población urbana que ha caracterizado a los movimientos migratorios de las últimas décadas —se estima que para 2050 entre siete y ocho personas de cada 10 vivirán en ciudades—. Segundo, porque esos entornos sociales son responsables de un crecimiento económico significativo que representa 60% del producto interno bruto (PIB) mundial (CLAD, 2022). Y tercero, porque en las ciudades se concentra más de 70% de las emisiones globales de carbono y casi 80% del consumo de energía —lo cual exige multiplicar los esfuerzos institucionales en el área—. Estas

variables promueven una serie de oportunidades y desafíos para el desarrollo de ciudades inteligentes centrados en el bienestar de las personas y con capacidad para proporcionar servicios que sean inclusivos, sostenibles e interoperables. De ahí la importancia que han adquirido el liderazgo y el trabajo institucional de los gobiernos subnacionales de la región latinoamericana y caribeña. Ejemplo de estos esfuerzos conjuntos es la iniciativa de BiodiverCiudades que llevamos adelante desde la CAF para reforzar el trabajo al nivel de los subnacionales en la relación con la naturaleza y los servicios ecosistémicos que ofrecen los entornos urbanos. La red promueve la conservación de la biodiversidad como parte central de la planificación, el ordenamiento territorial y el desarrollo socioeconómico de las ciudades, y ya ha sido suscrita por más de 160 subnacionales de toda la región. También se posicionan en la misma línea las tareas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que avanzan sobre la generación de ecosistemas de innovación, nuevas tecnologías y cooperación público-privada para que los gobiernos cumplan con los principios estipulados por la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Existen además sendos proyectos en materia de planificación urbana, movilidad sostenible y participación ciudadana que desde nuestra organización llevamos adelante para contribuir al fortalecimiento y la articulación de redes de intercambio de conocimiento, generación de políticas públicas y promoción de desarrollos locales culturales y creativos. Esto implica el trabajo con sistemas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) de los países con empresas, agencias gubernamentales y en coordinación con otros multilaterales. En materia de capacitación, llevamos adelante el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública que, como su nombre lo indica, busca formar en habilidades blandas a líderes, funcionarios y referentes de las administraciones públicas nacionales y subnacionales de la región con enfoque en temas actuales y estratégicos como la transformación digital, la reactivación productiva, sostenible e inclusiva, cambio climático y biodiversidad, economía circular, ODS, práctica pública y privada, y género e inclusión. Y realizamos talleres junto a otras instituciones como la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil en el marco de eventos como la Semana de la Innovación, que son espacios para el debate sobre el papel de la innovación y la transformación del sector público iberoamericano.

Durante los años en que me desempeñé como funcionario público, así como desde mi actual función multilateral de apoyo y acompañamiento para

el desarrollo de los países de la región, pude constatar que los espacios de innovación pública son viables desde un punto de vista institucional, además de profundamente democratizantes y vitales para el posicionamiento y la administración de las capacidades estatales de los gobiernos. Parte importante del trabajo que llevé adelante junto a los equipos institucionales en cada caso se centró en el robustecimiento de las plataformas de transparencia, la profundización de la gobernabilidad y el trabajo de acompañamiento a gobiernos subnacionales. Todo esto implicó, como mencionaba antes, la puesta en marcha de políticas y herramientas estratégicas de cooperación entre niveles de gobierno, con otros actores sociales, institucionales y de las ramas de la ciencia y la investigación. Sin el apoyo de la sociedad no hay transformación y sin transformación no hay innovación posible. Estas dos premisas me acompañaron durante toda mi carrera profesional y lo seguirán haciendo. El apoyo y el trabajo colaborativo —tanto desde el gobierno nacional argentino como en la CAF— con instituciones intergubernamentales, universidades, centros de pensamiento de la sociedad civil y organismos del sector privado iberoamericano como CIPPEC, Fundación Carolina, el mencionado CLAD, LAGPA, OIJ, IDAES, UNSAM y CIAS, entre tantísimos otros que no estoy mencionando, han sido cruciales para mejorar, ampliar y fortalecer los esfuerzos y el trabajo en ese campo. Así, hemos encabezado, coorganizado y colaborado en experiencias de formación, puesta en marcha de políticas públicas, y generación de estudios e investigaciones para mejorar las condiciones institucionales y revertir escenarios desfavorables al nivel de los gobiernos.

Pero para retomar mi idea inicial sobre el valor de esta publicación conjunta y colaborativa, su división en tres partes independientes y a la vez correlativas entre sí guarda una lógica fundamental que se basa en la noción de complementariedad. Una primera parte dedicada a la argumentación teórica sobre el valor de la innovación pública en sí misma. La segunda está enfocada en la exposición de casos, metodologías de diseño institucional, laboratorios de innovación y experiencias de éxito que dan lugar a su vez a una tercera parte centrada en la propuesta para entornos urbanos innovadores y experimentales. Todos estos bloques funcionan perfectamente por separado, pero enriquecen su valor al ser leídos y analizados de manera correlativa. No tengo dudas de la vocación de servicio público de quienes pensaron, llevaron adelante y publicaron *Pensar fuera de la caja burocrática* para que hoy esté en nuestras manos —y en nuestros dispositivos electrónicos—. La enorme tarea de investigación,

elaboración, edición y ordenamiento de los capítulos es apenas la punta del iceberg de todo el trabajo que los especialistas, profesionales, académicos y referentes vienen acumulando hace años como parte de su *expertise*. La tarea por delante —y que nos incluye a todos los que nos movemos en estas aguas— es seguir promoviendo lecturas para la comprensión cabal por parte de toda la ciudadanía acerca del valor estratégico que tienen las administraciones públicas, el rol transformador de los estados, y la capacidad de los desarrollos urbanos para promover mejoras y beneficios ostensibles para los habitantes de nuestra América Latina y el Caribe.

Referencias

Asinelli, C. (2021). Financiando el desarrollo. El rol de la banca multilateral en América Latina. Vértice de Ideas.

BID (2016). *Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Consultado en https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Innovando-para-una-mejor-gesti%C3%B3n-La-contribuci%C3%B3n-de-los-laboratorios-de-innovaci%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf.

CAF (2017). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.

CLAD (2022). Declaración de Madrid sobre Innovación Pública. Conclusiones y recomendaciones. Consultado en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://clad.org/wp-content/uploads/2022/10/Declaracion-Madrid-InnovacionPublica-ES-10-2022.pdf.

Cedlas (2015). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. *El Trimestre Económico*. LXXXII(4) 328: 749-784.

CEPAL (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Consultado en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b5d8fe01-8ec0-47f2-b3ee-881a62cb0914/content.

CEPAL (2023). Redes 5G en América Latina. Desarrollo y potencialidades. Programa Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes (CISI). Consultado en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/434ab732-7b7a-4ac1-9445-e043ce7a7c19/content.

Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, pp. 91-115. Consultado en www.publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62.

Hilderbrand, M., y Grindle, M. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What can be done?* Harvard Institute for International Development.

Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA.

O'Donell, G. (2015). *Estado, democratización y ciudadanía*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.

Oszlak, O. (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. En Kliksberg Bernardo (comp.), *El rediseño del perfil del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Consultado en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://oscaroszlak.org.ar/gallery/estado%20y%20sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf.

Porta, F., Santarcángelo, J., y Schteingart, D. (2022). Cadenas globales de valor y desarrollo económico. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*. UNSAM. *1*(8). Consultado en https://revistaedd.unsam.edu.ar/?p=258.

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. INDES, Working paper series. Consultado en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf.

Segib (2023). *Las cinco prioridades de la innovación pública. Principales desafíos, buenas prácticas y nuevas propuestas*. Consultado en https://agendainnovacionpublica.org/wp-content/uploads/2023/03/Las-5-prioridades-de-la-IP-Documento-Cumbre.pdf.

1

Estudio introductorio a la innovación pública

César Rentería
CIDE

David Gómez-Álvarez
Universidad de Guadalajara

La innovación es parte de la globalización. Muchos gobiernos alrededor del mundo están ensayando espacios de innovación para generar diseños y procesos de política pública que respondan de manera novedosa a los retos contemporáneos de la administración pública. Estos espacios comúnmente se conocen como laboratorios de innovación en distintos ámbitos: innovación pública, innovación urbana o de ciudades, innovación democrática o de gobernanza, entre otros. Se les conoce como laboratorios, aunque también utilizan términos equivalentes como *hubs*, *clusters*, *think tanks* o bien plataformas o centros. Estos espacios también varían en sus estructuras, procesos y metodologías de trabajo, pero confluyen en sus propósitos: generar innovación en las instituciones públicas, promover el involucramiento ciudadano y resolver problemas concretos de política pública. Los laboratorios de innovación pública —en adelante, laboratorios— son una innovación institucional en sí misma, que ha sido aceptada, adaptada y adoptada en comunidades de práctica de política pública, planeación urbana y, en general, en los asuntos públicos y de gobierno.

Los laboratorios son un fenómeno creciente, aunque relativamente reciente. La proliferación de estos espacios a nivel global es exponencial: mientras que en la década pasada existían apenas algunas decenas de laboratorios, en lo que va de esta década se han identificado más de cinco centenas (Whicher, 2021; Villa-Álvarez *et al.*, 2022). El surgimiento de laboratorios no

es una tendencia exclusiva del Norte Global, sino también del Sur Global; no solo surgen a nivel nacional en los gobiernos, sino sobre todo a nivel local en gobiernos subnacionales y de ciudades; no solo existen laboratorios genéricos sino especializados en distintos sectores y áreas de política pública. La proliferación de laboratorios es tan rápida como diversa en todo el mundo.

El interés en esa figura está anclado principalmente en la percepción de que los laboratorios representan formas alternativas para diseñar políticas públicas: más sensibles a las necesidades ciudadanas, más incluyentes de la diversidad social y más participativas en la búsqueda de soluciones alternativas. En tiempos de crisis de confianza en las instituciones y, recientemente, de regresiones democráticas, los laboratorios se conciben como espacios para ensayar posibles soluciones a los problemas globales y comunes (Wellstead *et al.*, *infra*; Ansell y Torfing, *infra*). Sin embargo, los laboratorios no han demostrado ser agentes de cambio en un sentido transformador: en todo caso, son entidades que contribuyen a que los gobiernos se legitimen, exploren alternativas de solución y experimenten acciones concretas. Los resultados son, igualmente, tanto diversos como inconclusivos.

Conceptualmente, los laboratorios se perciben como una forma de innovación, pero en la implementación pueden resultar entidades administrativas tradicionales que no necesariamente son innovadoras. En principio, se trata de una función pública novedosa en muchos gobiernos, pues no es común que existan entidades públicas cuya misión sea generar soluciones innovadoras a problemas públicos. Tampoco existe un consenso en cuanto a la teoría causal detrás de un laboratorio, es decir, cómo estos espacios generan innovación y cómo la innovación genera valor público. Por tanto, el estado embrionario de los laboratorios admite múltiples abordajes, pues no solo es una discusión académica o intelectual, sino aplicada y práctica. A diferencia de una biblioteca con libros o un salón de clases con pizarrón y gis, la imagen de un espacio equipado con matraces y tubos de ensayo subyace a la idea que existe en el imaginario colectivo de un laboratorio para la experimentación y el ensayo.

En menor importancia, aunque con mayor visibilidad, el andamiaje conceptual con que los laboratorios buscan generar innovación es nuevo: sus metodologías, enfoques y terminología son en buena medida importados de otros sectores con la premisa y bajo el propósito de renovar la forma de abordar y resolver problemas. Parte de lo novedoso de los laboratorios también

deriva de las posibilidades que habilitan las tecnologías emergentes, especialmente la inteligencia artificial, la ciencia de datos y los datos masivos.

Hemos atestiguado otros ensayos de importación de ideas y tendencias en otros sectores que no han cumplido las expectativas que inicialmente suscitaron. A partir de la década de 1980 se comenzaron a importar modelos gerenciales del sector privado, muchos de ellos cobijados en la expectativa de la capacidad de los gerentes para resolver problemas: dejar a los gerentes gerenciar (*let the managers manage*). Al igual que la ola contemporánea de la nueva gobernanza pública, esta importación de ideas, conocida como la nueva gerencia pública, constituyó en su momento una innovación. Aunque las prácticas gerenciales no lo fueran, la novedad consistía en aplicarlas en el sector público.

Ahora toca el turno a los laboratorios, que son la punta de lanza de un proceso de incorporación de ideas provenientes de los sectores del diseño industrial, desarrollo de sofware, industria manufacturera, emprendimientos de negocios (*startups*) y, más recientemente, de la inteligencia artificial. No existen explicaciones suficientemente aceptadas ni discutidas de por qué los laboratorios importan estas ideas —y no otras— para renovar e innovar en la función pública. Una posible razón es que son sectores prominentes mediática y económicamente; basta revisar los titulares de las publicaciones de actualidad y las listas de las empresas con mayor valor de mercado para percatarse de la influencia social y económica de estos sectores. También se trata de sectores que han experimentado una evolución acelerada en sus metodologías para organizar su producción, eficientizar sus procesos, redefinir problemas o buscar soluciones dentro y fuera del mercado. Por ejemplo, la metodología ágil ha aumentado la tasa de éxito del desarrollo de software en las empresas y la velocidad con que estas desarrollan y colocan productos en el mercado (Rigby *et al.*, 2016), o la célebre metodología del pensamiento de diseño (*desing thinking*), que mejora los procesos de búsqueda de soluciones para problemas, reduciendo costos y riesgos en el desarrollo de productos mal diseñados (Liedtka, 2018).

Los laboratorios son un terreno fértil para el estudio de la innovación pública y de la capacidad de las entidades públicas para resolver problemas concretos. No obstante, se trata de una tarea compleja, pues los laboratorios trabajan en el campo de la innovación pública: una categoría conceptual elusiva y ambigua, donde no existen consensos de cómo y para qué se innova. Los laboratorios son una amalgama amorfa de actividades y procesos, que

conjuga una multiplicidad de agendas e intereses y que, por tanto, arroja resultados tan disímiles como inciertos. De ahí que la interpretación de la innovación pública no está exenta del debate político. Cualquier espacio de cambio, incluida la innovación pública, surge en una arena de política pública donde cohabitan agendas de reforma administrativa e institucional, así como de cambios sociales y tecnológicos que influyen en la conceptualización misma de lo que significa la innovación pública. El significado de innovación se inserta en el contexto político e institucional, está influenciado por las tendencias globales (como la descentralización, la nueva gestión pública o la nueva gobernanza pública) y abreva de los cambios tecnológicos, sociales e incluso culturales.

Las instituciones públicas, anquilosadas en su propia inercia (*path dependence*) y enjauladas en el exasperante —pero obligado— apego a la norma que exige el *ethos* burocrático weberiano, constituyen un reto de legitimidad y relevancia para los laboratorios que buscan, precisamente, erigirse como una renovación de las instituciones públicas. De ahí que los laboratorios no operan en el vacío, sino dentro de un entramado de ideologías, instituciones burocráticas, intereses políticos y modas importadas que permean en la identidad y el funcionamiento de los laboratorios.

Por lo tanto, los laboratorios constituyen principalmente el resultado de circunstancias que configuran el entendimiento de innovación pública, de rigidez burocrática y de un proceso de negociación en la arena de política pública. Acaso por estas razones los laboratorios son creaturas híbridas y disímbolas, difíciles de clasificar. Diversos estudios han señalado la amplia variedad no solo de nombres, sino también de propósitos y formas de operar (Wellstead et al., capítulo 5; Rentería, capítulo 9; Peters, capítulo 3). Por ejemplo, la dinámica de la arena de políticas públicas propicia que, en un mismo laboratorio, se traslapen actividades para generar nuevas ideas con actividades de participación ciudadana o de simplificación burocrática, dificultando la labor taxonómica de este amorfo objeto de estudio.

Podemos afirmar, entonces, que los laboratorios son productos institucionales influenciados —si no es que determinados— por agendas políticas que trascienden el objetivo de la innovación, como la eficiencia, equidad, libertad, inclusión u otros valores que podríamos asociar con la innovación en el sector público. También podemos afirmar que los laboratorios existen en un terreno con cambios de prioridades políticas y en una incesante competencia en la

esfera pública por atención y recursos. Por ello, es difícil prefigurar el desenlace de un laboratorio en la función pública; al ser resultados de estos procesos, los laboratorios pueden tener diferentes desenlaces: renovar la visión política de gobierno, ser entidades accesorias e irrelevantes en la función de gobierno, o conceder sus compromisos a cambio de la conformidad con el *ethos* burocrático.

Para determinar si los laboratorios son innovadores es necesario hacer un análisis crítico de las novedades que brindan estas importaciones y, sobre todo, de la capacidad que tienen los gobiernos de generar cambios genuinamente transformadores. Sería de esperarse que la propuesta de ideas, enfoques y metodologías de los laboratorios traiga novedades de distintos tipos. Algunas, las menos, implican cambios transformadores para un gobierno; algunas otras son solo cambios incrementales, cambios en el margen; quizá algunas otras, las más visibles, sean solo nominales: meros cambios de nombre o formas. Esta perspectiva, de tres posibles cambios, permite posicionar mejor las posibilidades que ofrecen los laboratorios para promover la innovación en el sector público y clarificar algunas interrogantes: ¿se trata de una moda o una tendencia? ¿Cuáles son cambios transformacionales, incrementales o nominales? Ambas son preguntas fundamentales que ameritan ser respondidas con rigor teórico y evaluadas con evidencia empírica, de suerte que podamos advertir si los laboratorios son una innovación que genera innovación o si se trata de un *traje nuevo del emperador*, es decir, un cambio que no es sustancial, sino un cambio de vestimenta.

Por estas razones quizá sea oportuno amainar nuestras expectativas sobre sobre *lo innovador de los laboratorios* y sobre su capacidad de generar soluciones innovadoras. Quizá sea más prudente entenderlos como entidades que resuelven problemas públicos, pues ese es su *ethos*: la resolución de los problemas concretos. Y quizá es más razonable pensar que, paradójicamente, la innovación institucional que representan es el resultado indirecto de la actividad —heterogénea y contradictoria— en la arena de políticas públicas; conjugaciones y permutaciones inesperadas que —*voil*à— resultan innovadoras.

También resulta importante estudiar con rigor académico las potenciales contribuciones de los laboratorios de innovación en la función pública y someter a juicio su capacidad tangible de generar innovación pública o de consolidar modelos de gobernanza participativos y democráticos. El volumen *Pensar fuera de la caja burocrática: laboratorios de innovación pública en América Latina*

fue concebido con el propósito de comprender mejor la naturaleza de los laboratorios y su contribución a la innovación pública. En este volumen escriben expertos en el tema desde diversos frentes: investigadores de universidades de prestigio de América Latina y del resto del mundo; líderes regionales en la práctica de políticas públicas; gerentes de laboratorios de innovación, y emprendedores de política pública con una sólida trayectoria en la innovación pública y la transformación digital. En estas contribuciones el lector encontrará explicaciones, más claras y aterrizadas, sobre los mecanismos de innovación de los laboratorios, sus estrategias para incorporarse y hacerse relevantes en la función pública, y sus estrategias para impulsar cambios en el gobierno de manera efectiva.

De estas contribuciones se desprende nuestro estudio introductorio, donde discutimos el estado del arte sobre la contribución de los laboratorios a la innovación pública y presentamos un mapa de los marcos teóricos, enfoques e hipótesis que guían el accionar de los laboratorios. Buscamos establecer un entendimiento básico de los elementos que presentamos antes: ¿qué son? ¿Se trata de una moda o una tendencia? ¿Qué novedades ofrecen? ¿Cuál es su casa teórica? ¿Cuál es la agenda de investigación sobre las causas, efectos y condiciones de los espacios de innovación? Para ello, realizamos una revisión crítica de los supuestos sobre los cuales se montan los laboratorios. Huelga advertir que son preguntas que no tienen respuestas directas, únicas ni unívocas. Por el contrario, son preguntas que pautan una agenda de investigación de largo aliento y de carácter colectivo para dar respuestas, acaso más exploratorias e hipotéticas, pero que ofrecen al lector de este volumen un mapa de ideas sobre el estado del arte, académico y práctico, de estos especímenes *rara avis* que son los laboratorios de innovación pública.

El estudio introductorio se compone de cinco secciones. En la primera repasamos el concepto de *laboratorio de innovación pública* y reseñamos el contexto en el que operan. En la segunda explicamos las causas de la emergencia de los laboratorios como innovación institucional. En la tercera analizamos las potenciales contribuciones de los laboratorios en el análisis de políticas públicas: los cambios que son transformadores, incrementales y nominales. En la cuarta recogemos las contribuciones que las experiencias internacionales y el estudio de los laboratorios han dejado para el desarrollo teórico sobre innovación pública. Finalmente, en la última sección presentamos algunas notas a manera de conclusiones tentativas.

Definiendo lo indefinible: ¿qué se entiende cuando se habla de laboratorios de innovación pública?

La diversidad conceptual fustiga severamente el estudio de los laboratorios de innovación pública. Puede que cada cual utilice un término diferente para referirse, *grosso modo*, a lo mismo,[1] o bien tener una diferente conceptualización para el mismo término. Por ejemplo, para *laboratorio de innovación pública*, que es el término que aquí utilizamos, encontramos las siguientes definiciones:

- "Cualquier unidad o equipo que se establece con los propósitos de apoyar la innovación pública o social, incluyendo unidades dentro del gobierno, organizaciones no gubernamentales y laboratorios que trabajan con el gobierno en la innovación del sector público" (McGann *et al.*, 2018b, p. 9).
- "Equipos de gobierno multidisciplinarios experimentando con una variedad de métodos de innovación, incluyendo diseño, para involucrar a los ciudadanos en el desarrollo de políticas públicas" (Whicher, 2021, p. 252).
- "Organizaciones híbridas que incorporan talento desde tres sectores [privado, público y de la sociedad civil] encargados del desarrollo de soluciones para problemas públicos particulares en una extensión corta de tiempo" (Brock, 2021, p. 229).
- "Organizaciones semiautónomas que involucran a diversos participantes —en el largo plazo— en colaboración abierta con el propósito de crear, elaborar y prototipar soluciones radicales a retos sistémicos y abiertos" (Gryszkiewicz *et al.*, 2016, p. 84).

[1] Detectamos 14 términos en la literatura para nombrar espacios de innovación en el sector público: *innovation lab*, *government innovation lab*, *policy lab*, *policy innovation lab*, *public innovation lab*, *public policy lab*, *social innovation lab*, *organizational innovation lab*, *i-lab*, *digitalization lab*, *system change lab*, *urban lab*, *design lab* y *living lab*. Algunos campos del conocimiento utilizan términos de nicho, los cuales hacen referencia a unidades especializadas, más en clave de "escuadrones" de innovación, por ejemplo: *behavioral insight unit*, *digital services unit*, *data analytics unit* y *policy lab unit*. Incluso, en este volumen los autores utilizan términos diferentes (p. ej., *unidad de innovación*, *laboratorio de innovación*, *laboratorio urbano*, *incubadora* govtech, *laboratorio urbano* o *unidad de cumplimiento*). No todos los términos cuentan con una definición explicita, mientras que otros se han utilizado simplemente como etiquetas para este tipo de entidades públicas.

A la diversidad de términos y conceptualizaciones se abona la ambigüedad del concepto de innovación pública que, como se advierte, puede tener múltiples interpretaciones. Rentería muestra que cada laboratorio tiene una idea diferente sobre qué es innovación y cómo se procura. Por ejemplo, al definir laboratorios como un "clúster de técnicas y enfoques que buscan mejorar las operaciones, servicios y políticas de un gobierno en la era digital", Lindquist y Buttazzoni (2021, p. 213) están asumiendo que el propósito de un laboratorio es optimizar procesos burocráticos. Otras interpretaciones asignan roles diferentes: innovación es transformación digital, resolución de problemas, simplificación burocrática, fomentar la creatividad, un cambio radical, incrementalismo transformador, o expansión de capacidades de gobierno (Dajer *et al*., capítulo 10; Rentería, capítulo 9). Algunos creen que se innova para cumplir de manera efectiva una misión, para mejorar las funciones de la organización, para anticipar retos o capitalizar oportunidades.

Tampoco hay consenso en la explicación sobre cómo se genera innovación. Algunos sugieren que la innovación ocurre mediante la exploración o explotación (Favoreu *et al*., 2024), conceptos introducidos por March (1991) para describir el aprendizaje organizacional. También, mediante la innovación abierta, que es un marco de pensamiento influyente en los laboratorios, en la que se plantea que la innovación surge cuando las organizaciones involucran a agentes externos en la toma de decisiones, que es una idea en comunión con la premisa de la innovación colaborativa, donde la innovación se consigue mediante esquemas de colaboración como la cocreación o la coproducción (Brock, 2021), un debate que ha permeado en el llamado gobierno abierto.

Estamos frente a una flexibilidad interpretativa sobre qué es y en qué consiste un laboratorio de innovación pública. Incluso podría afirmarse que en muchos casos predomina una laxitud o superficialidad en el tratamiento del término *laboratorio de innovación pública*, que requiere una revisión más aséptica —acaso también escéptica— de lo que es y lo que hace un laboratorio. En aras de brindar un marco de interpretación para este volumen —y sin aspiración alguna a resolver este rompecabezas— elegimos el concepto de *laboratorio de innovación pública*, que es uno de los más utilizados en la literatura (Rentería, capítulo 9). Entendemos por laboratorio de innovación pública *cualquier organización o equipo, cuya actividad principal es buscar soluciones innovadoras para resolver un problema público o mejorar el desempeño de un servicio público*. Los atributos principales de esta definición son organizaciones o equipos que, a

diferencia la noción de *espacios*, describe un grupo de personas organizadas alrededor del cumplimiento de actividades o propósitos concretos. Nuestra definición también se distingue por generalizar las actividades: cualquiera que contribuye al fin propuesto que evita la asociación de los laboratorios con metodologías o enfoques específicos como la experimentación, colaboración o el diseño centrado en el usuario. Siendo consecuentes con nuestra premisa de que el *ethos* de los laboratorios es resolver problemas, describimos su actividad principal como buscar soluciones, que pueden, por supuesto, ser innovadoras.

Finalmente, la definición enfatiza la noción de que los laboratorios pueden ser fundados y operados por entidades de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas o una combinación de estas, siempre que el propósito de sus actividades esté dentro de los asuntos públicos. Si bien la mayoría de los laboratorios son entidades de gobierno, la ciudadanía juega un papel fundamental en la creación y operación de estas unidades, como lo ilustran Fernández y Schoning (capítulo 24), quienes describen a la organización como una entidad ciudadana innovadora.

¿Moda o tendencia?: detonantes del surgimiento de los laboratorios

Es notable la proliferación a nivel global de tantos laboratorios en tan poco tiempo. En la década de 1990 la literatura daba cuenta de solo dos *policy labs* —así llamados entonces (Whicher, 2021). El *boom* de los laboratorios ocurrió a partir de la década del 2000, de la que Whicher (2021) reporta 14 laboratorios en el mundo, hasta alcanzar los casi 500 en esta década de 2020 (Villa-Álvarez *et al*., 2022).[2]

¿Qué explica este súbito *boom*? ¿Es una moda pasajera o una tendencia? Algunas causas describen los movimientos superficiales de este fenómeno, como la emergencia de ciertas tecnologías, metodologías y uso de la evidencia

[2] Dajer *et al*. (capítulo 10) complementan las estadísticas del fenómeno de *labificación*: El Parsons DESIS Lab identificó 16 laboratorios en el mundo en 2013, la entidad Apolitical identificó 122 en 2023. Los autores brindan estadísticas en América Latina: 18 reportados en 2023 por Apolitical, 43 identificados en Brasil por Hironobu Sano y 14 en 2016 reportados por Acevedo y Dassen.

empírica que emprendedores de política pública buscan incorporar al sector público, y el respaldo y la promoción que el modelo de laboratorios de innovación pública ha recibido por gobiernos nacionales, universidades, centros de pensamientos, organismos internacionales y agencias de cooperación internacional.[3] Sin embargo, argumentamos que las causas de este fenómeno están vinculadas con problemas crónicos que padecen los gobiernos alrededor del mundo. Identificar las causas raíz es fundamental para entender el fenómeno porque estas nos brindan claridad para discernir entre los elementos de moda y tendencia de este fenómeno. Las causas que explican este fenómeno son las siguientes:

1) Pérdida de confianza en las instituciones públicas.
2) Agenda de reforma del sector público hacia gobiernos abiertos y colaborativos.
3) Cambios en el ejercicio de la ciudadanía.
4) Entornos más complejos y dinámicos.
5) Posibilidades habilitadas por tecnologías emergentes.

La primera causa es la creciente pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, que se ha deteriorado por varias décadas tanto en países industrializados como en desarrollo (Dalton, 2008; Kettl, 2017). Es un problema sensible para los gobiernos democráticos, si se considera que la confianza en las instituciones públicas es un componente central de la legitimidad política de una democracia (Nye *et al*., 1997). Se han probado distintas fórmulas para mitigar este problema, como políticas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas, la satisfacción con servicios públicos, el involucramiento ciudadano y la transformación digital, con resultados moderados (Vigoda-Gadot *et al*., 2007; Christensen y Laegrid, 2007; Porumbescu, 2017).

Quizá la mesura de estas fórmulas se deba, en parte, a que típicamente son instrumentaciones fundamentadas en modelos tradicionales de gobernanza,

[3] Esto se puede observar, por ejemplo, en las iniciativas Cities Lab y GovTech Latam del Banco Interamericano de Desarrollo; el Observatory of Public Sector Innovation de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los Laboratorios de Inclusión Financiera y Virtual de Innovación e Ideación del Banco de Desarrollo de América Latina y la *Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública* del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

que parecen estar perdiendo vigencia. Michel (capítulo 6) sostiene que los gobiernos alrededor del mundo están experimentando una "crisis de las ideas"; están estancados en paradigmas de gobierno y de gobernanza incapaces de generar soluciones efectivas para retos contemporáneos como la desigualdad, la inestabilidad económica o la sustentabilidad. Esta persistente incapacidad de los modelos tradicionales de gobierno de mantenerse al día con los rápidos cambios sociales y tecnológicos ponen de manifiesto la necesidad de pensar fuera de la caja y experimentar nuevos modelos de gobernanza más inclusivos y adaptativos a entornos cada vez más dinámicos. La pérdida de la confianza en las instituciones públicas, persistente a pesar de las diversas fórmulas ensayadas por los gobiernos, es un indicador de la exigencia ciudadana por nuevos modelos de gobernanza que se adecuen a las dinámicas y preocupaciones sociales contemporáneas. En este contexto, una hipótesis prevalente es la democratización del gobierno mediante la participación ciudadana: un gobierno que se abre a la participación en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas mejora las condiciones para recuperar la confianza ciudadana (Nabatchi y Amsler, 2014).

Los laboratorios de innovación pública son una de las innovaciones en gobernanza recientes que pretender responder, con mayor solidez, a esta crisis de las ideas (Michel, capítulo 6).[4] Mediante espacios de experimentación, donde los funcionarios públicos pueden diseñar y testear innovaciones en colaboración con los ciudadanos, los laboratorios fortalecen el vínculo del gobierno con la ciudadanía, erigiéndose más participativos, abiertos y centrados en la ciudadanía (Michel, capítulo 6; Dajer *et al*., capítulo 10; Perfoll y Tatit, capítulo 15). Fernández y Schoning (capítulo 24) profundizan sobre los atributos de esta innovación en la gobernanza, argumentando que la articulación de diversos actores y la sostenibilidad organizacional de las comunidades formadas alrededor de procesos de política pública fortalecen las prácticas democráticas y logran una toma de decisiones más reflexiva sobre las necesi-

[4] Los restantes modelos señalados por Michel (Capítulo 6) son: (1) GovTech, que es el uso de tecnologías avanzadas para mejorar el flujo de las operaciones de gobierno y mejorar los servicios públicos; *2)* financiamiento basado en resultados, que vincula la presupuestación a resultados medibles; *3)* gobernanza colaborativa, que involucra a los sectores público, privado y de la sociedad civil para resolver problemas complejos, y *4)* transformación digital, que es el uso de plataformas digitales y otras herramientas para mejorar la transparencia, accesibilidad y responsividad del gobierno.

dades sociales o comunitarias. Además, sustentan que el énfasis en incorporar la participación de grupos históricamente excluidos, como trabajadores informales o comunidades originarias en el diseño de políticas públicas, no solo fortalece la legitimidad de la acción pública, sino que también robustece la generación de nuevas ideas en la resolución de problemas complejos.

La segunda causa está estrechamente vinculada con la primera: la agenda de reforma del sector público promueve la transición hacia gobiernos más abiertos y colaborativos. Actualmente, el paradigma de la nueva gobernanza pública es el esquema dominante de la forma de organización deseable de un gobierno; se trata de un paradigma que promueve la integración de diversos actores relevantes en la acción pública, donde la colaboración se erige como un instrumento esencial (Osborne, 2006). Sin embargo, no es claro si este paradigma —que ya alcanzó su mayoría de edad— sigue en consolidación, ya entró en decadencia, o es un paradigma en permanente evolución. Como su antecesora (la nueva gerencia pública), el paradigma de la nueva gobernanza pública es ambiguo; no es claro en qué consiste, ni cómo se instrumenta. Quizá por esta razón, uno se encuentra con una multitud de modalidades de gobernanza, como la gobernanza colaborativa, gobernanza participativa, gobernanza deliberativa, gobernanza democrática, gobernanza de la era digital, organizaciones conectadas, coproducción, cocreación, gobernanza de plataforma, gobiernos plataforma, plataformas colaborativas, innovación colaborativa o gobernanza adaptativa (Ansell y Torfing, *infra*; Janowski *et al.*, 2018; Mergel y Desouza, 2013).

Independientemente de esta variedad, la premisa principal de esta agenda de reforma, reiteramos, es promover la colaboración, y los laboratorios de innovación pública encajan muy bien en proyectos de reforma orientados a establecer gobiernos colaborativos. Al respecto, Grandinetti (*infra*) señala que los laboratorios se erigen como mecanismos para buscar y convocar a actores involucrados y proveen un espacio y metodologías para instrumentar la colaboración entre los funcionarios públicos y los actores involucrados en alguna función de gobierno. Y apunta que la dimensión democrática de los laboratorios es significativa porque vincula la innovación pública más allá de los propósitos de eficiencia y efectividad. Este argumento cimenta la idea de que la apertura en el diseño de políticas públicas a la participación ciudadana fortalece al mismo tiempo la innovación pública y la legitimidad de las instituciones públicas (Ansell y Torfing, *infra*; Wegrich, 2023).

Además de la colaboración, la agenda contemporánea de reforma del sector público insta a los gobiernos a ser más abiertos. En esta agenda, la noción de apertura es amplia: se mezclan ideas de la innovación abierta, participación ciudadana y transparencia para reformar los esquemas de interacción gobierno-ciudadano y, en consecuencia, robustecer la legitimidad de las instituciones públicas (Mergel, 2015). Varios autores observan que el propósito de muchos laboratorios es impulsar el gobierno abierto y la transparencia gubernamental, particularmente las políticas de datos abiertos (Dajer *et al.*, *infra*; Carrión y Robalino, *infra*; Acevedo y Dassen, 2016; McGann *et al.*, 2018a). Incluso, Acevedo y Dassen (2016) argumentan que muchos laboratorios en América Latina nacieron motivados por la agenda de gobierno abierto y, dado este origen, se enfocan en actividades relacionadas con datos abiertos, transparencia, participación ciudadana y cocreación.

La agenda de reforma del sector público para promover la colaboración o la apertura induce la emergencia de la difusión de políticas (*policy difussion*), que no solo explica la emergencia de laboratorios a nivel internacional (Montero *et al.*, capítulo 18), sino también la agenda que los laboratorios instrumentan (Robalino & Carrión, capítulo 16). Como explicamos, los laboratorios son el resultado del juego en la arena de políticas públicas y algunos casos muestran la influencia de organismos internacionales en la promoción de laboratorios como innovación institucional o en el propósito de un laboratorio. Por ejemplo, Carrión y Robalino y Carrión (capítulo 16) muestran que la agenda de gobierno abierto promovida por la Alianza para el Gobierno Abierto fue adoptada como la bandera del laboratorio Thinkia en Ecuador.

La tercera causa raíz corresponde a cambios en el ejercicio de la ciudadanía. La forma de entender el ejercicio de la ciudadanía cambia entre las generaciones de ciudadanos, y estamos frente a una nueva camada de ciudadanos que tiene un entendimiento del ejercicio de ciudadanía notablemente distinto al del resto de las generaciones. El aumento en los niveles de educación y de ingreso en países industrializados produjo un cambio generacional hacia valores posmodernos como el individualismo, la libertad y la autoexpresión, que ahora son valores fundamentales entre los ciudadanos más jóvenes (Inglehart, 2008). Paulatinamente, se desvanece la antigua noción del *ciudadano obediente*, caracterizado por conformarse con los medios tradicionales de participación: mítines, sufragios, cartas a sus representantes electos, militancia partidista, etc. (Dalton, 2008). Marcando un rumbo distinto, los valores

posmodernos promueven entre las nuevas generaciones el ejercicio de una ciudadanía más comprometida con los ideales democráticos (Dalton y Shin, 2014), menos deferentes hacia la autoridad (Inglehart, 2008), con mayores expectativas sobre el desempeño del gobierno (Hooghe *et al.*, 2017) y con menos confianza y satisfacción con las instituciones públicas (Dalton y Shin, 2014; Norris, 1999).

Este perfil de ciudadanos (referido como ciudadanos críticos, ciudadanos asertivos o ciudadanos conectados) tiene un entendimiento distinto de qué significa ser un ciudadano, tiene preferencias diferentes sobre los canales o mecanismos para ejercer ciudadanía, y reordena los valores que guían sus comportamientos (Norris, 1999; Loader *et al.*, 2014). Es un perfil que demanda que su voz sea escuchada, que sus demandas incidan en la forma de gobernar y que no se satisface con solo *ser visto* participando (Loader *et al.*, 2014); desconfía más de las instituciones públicas y, por lo tanto, es más propenso a involucrarse en formas de participación "no convencionales", es decir, fuera de los espacios formales de participación (Loader *et al.*, 2014). También se trata de la primera generación nativa digital, que no solo tienen la habilidad de producir, distribuir y consumir información en formatos multimedia, sino además el gusto por hacerlo. Y se caracterizan por su fortaleza en habilidades suaves como la coordinación y trabajo en equipo y sus preferencias por formas de organización horizontales y distribuidas (Shirky, 2010).

Movilizaciones sociales recientes, como la Primavera Árabe, Occupy Wall Street, los Indignados o los Chalecos Amarillos, muestran una nueva generación que no solo revitaliza la movilización social, sino que además abre nuevos caminos en la organización de la participación física y virtual. Las nuevas generaciones buscan espacios de participación diferentes, donde puedan expresarse, confrontar las decisiones del gobierno y ser escuchados, donde los medios brindan flexibilidad para las nuevas formas de comunicación y expresión, y que se ajusta a esquemas más individualizados —y menos colectivistas— de participación.[5]

En este contexto, tanto la ciudadanía como los gobiernos experimentan innovaciones institucionales que sean capaces de aglutinar las habilidades y

[5] Un caso referente de estas nuevas modalidades de colaboración es la redacción de la Constitución de Islandia en 2010, cuando los ciudadanos colaboraron con miembros del Consejo Constitucional a través de redes sociales, blogs y correos electrónicos para escribir su constitución.

preferencias de interacción y comunicación tan peculiares de las generaciones más jóvenes. Algunos laboratorios de innovación pública buscan incorporar estas demandas en la forma y el fondo de los mecanismos de participación ciudadana como ensayos para afrontar escenarios de baja participación democrática (Dajer *et al*., capítulo 10).

La cuarta causa raíz es que los *entornos son cada vez más complejos y dinámicos*. En sociedades cada vez más interconectadas e informadas, la exigencia social sobre el desempeño del gobierno no solo es creciente, sino compleja y diversificada. La incapacidad para adaptarse a entornos cambiantes es un problema que encuentra sus síntomas en la pérdida de legitimidad de los gobiernos, la caída en la confianza en el gobierno (Dalton, 2008), el resurgimiento de regímenes nacionalistas, autoritarios y populistas (Norris e Inglehart, 2018), el surgimiento de movimientos sociales disruptivos (Milkman, 2017) y en los reclamos por renovar las instituciones públicas. Los gobiernos precisan de instrumentos para leer mejor sus entornos y de una mayor flexibilidad para adaptarse a los constantes cambios sociales, económicos o tecnológicos. Esto explica, en cierta medida, el surgimiento de respuestas innovadoras y cada vez más sofisticadas orientadas a la adaptación gubernamental a su entorno.

Finalmente, la quinta causa raíz corresponde a las posibilidades habilitadas por tecnologías emergentes. Nuevas tecnologías como la inteligencia artificial, los datos masivos o las plataformas posibilitan nuevas prácticas en la gestión pública o en la interacción gobierno-ciudadanos, que pueden ser capitalizadas por las entidades públicas para reformular sus procesos administrativos. En el terreno de la innovación pública, varios autores explican cómo la transformación digital sienta las bases de la innovación en el sector público (Michel, capítulo 6; Rentería, capitulo 9; Ruibal y Pisano, capítulo 17). Por ejemplo, Michel (capítulo 6) señala que las tecnologías emergentes proveen oportunidades para repensar y rediseñar las estructuras de gobernanza, moviéndola hacia el ideal de gobiernos más responsivos, transparentes y centrados en el ciudadano. También, Ruibal y Pisano (capítulo 17) muestran, analizando el caso de la transformación digital en Uruguay, que la modernización burocrática y la mejora de la entrega de servicios públicos facilitan procesos administrativos más flexibles, transparentes y con mejor vinculación con la ciudadanía. Ponen como ejemplo los servicios hiperconectados, una innovación en el acceso de los ciudadanos uruguayos a servicios de múltiples entidades públicas bajo una ventanilla única, más ágil y con mejor experiencia

de usuario. También, Martínez y Sánchez (capítulo 14) presentan el caso del Sistema de Actuación Temprana para la Permanencia Escolar, donde el uso de la inteligencia artificial habilitó el desarrollo de una herramienta innovadora para resolver el problema del abandono escolar. Sin embargo, las autoras señalan que la disponibilidad de la tecnología no es una condición suficiente para generar innovación; más bien, la tecnología debe incorporarse en un proceso de investigación interdisciplinaria, la metodología "ágil" y un diseño de política centrado en el usuario.

¿Cambios transformadores, incrementales o nominales?: laboratorios como disrupción, evolución o reciclaje

Desde una perspectiva panorámica, los laboratorios de innovación pública presentan un aluvión de novedades institucionales, metodológicas, de procesos y nominales. Es difícil —y quizá innecesario— hacer un listado exhaustivo de lo que es percibido como novedoso. Acaso convenga discutir solo algunas categorías relevantes. La categoría más notoria son las metodologías, donde el pensamiento de diseño es protagonista. También se incorporan al quehacer de las políticas públicas la ciencia de diseño, aprendizaje experiencial, ciencias del comportamiento, ludificación, *lean*, *agile*, *crowdsourcing*, ciencia de datos, simulación y dinámica de sistemas, entre otras. Otra categoría es la terminología, pues los laboratorios se caracterizan por utilizar un conjunto de términos importados de otros sectores como prototipado, hackatón, iteraciones, experiencia de usuario, diseño de servicio, viaje del cliente, diseño de experiencia, producto mínimo viable, *nudge* y *sprint*, entre otros.

Es razonable sospechar que muchas de estas novedades pueden ser cambios sin mayor trascendencia en el funcionamiento de los gobiernos ¿Habrá entonces cambios que transformen sustantivamente las burocracias? Para abordar esta pregunta analizamos las implicaciones que estas novedades pueden tener en la gestión pública y, en función de ello, clasificamos las novedades en tres tipos de cambios: transformadores, incrementales y nominales, que discutiremos en las siguientes subsecciones.

Cambios transformadores: laboratorios disruptivos

Nos referimos a cambios transformadores cuando los laboratorios modifican la forma en que las burocracias realizan tareas sustantivas, particularmente las relacionadas con la definición de problemas y el diseño de políticas o servicios públicos. Los cambios transformadores que observamos son los siguientes:

1) Enfoque postpositivista sobre la resolución de problemas.
2) Proceso cíclico y no secuencial de las políticas públicas.
3) Distanciamiento de las políticas de talla única.

La hechura de las políticas públicas sigue siendo moldeada por la tradición del positivismo científico (Cairney, 2021), es decir, se sigue pensando la toma de decisiones como un proceso objetivo, basado en evidencia medible y verificable y bajo un procedimiento bien definido y estructurado: el analista examina la información disponible, establece objetivos y criterios para elegir entre las alternativas de solución. También, el analista debe tomar decisiones basadas en evidencia, idealmente generada con rigor científico, para legitimar sus decisiones. En parte, con este paradigma se aspira a evitar o minimizar la influencia de la política, los valores y la ideología en la gestión pública y la toma de decisiones. Son ideas que orientan a una planificación racional de la acción pública y una centralización de la formulación de las políticas públicas, ambas puestas al mando de analistas o técnicos especializados (Cairney, 2023).

Naturalmente, la literatura en el análisis de políticas públicas ha cuestionado desde hace tiempo este paradigma, poniendo de manifiesto la importancia del factor político en la definición de problemas públicos y en la implementación de políticas públicas (Ansell *et al*., 2017), donde las dinámicas de poder y las resistencias al cambio, por ejemplo, dan al traste con las presuposiciones propias de la planeación racional y centralizada. En particular, los célebres *problemas perversos* (*wicked problems*) son un tipo de problema público que no encajan en esquema racional y secuencial de resolución de problemas, debido a su complejidad, interdependencia y su trastocamiento a intereses diversos y en competencia.

Uno de los cambios transformadores de los laboratorios es que combinan el paradigma del positivismo científico con el enfoque deliberativo en el diseño

de las políticas públicas (Wegrich, 2023; Ansell y Torfing, capítulo 4), que implica que el diseño de política pública bien se puede lograr mediante un proceso racional y planificado o bien como resultado de la deliberación de múltiples actores involucrados en la hechura de una política pública. Esto no significa que los laboratorios abandonen o desvaloricen el enfoque positivista, por el contrario, muchos de ellos son entidades que refrendan el compromiso de elaborar políticas públicas con base en evidencia científica o en datos mediante la adopción de metodologías de trabajo como la experimentación o la ciencia de datos (Roseth y Santamaría, capítulo 12; Rojas y Daflos, capítulo 13; Diéguez y Straface, capítulo 21).

Incluso, mediante el fortalecimiento de la toma de decisiones basadas en evidencia, los laboratorios buscan mejorar su capacidad de afrontar problemas perversos, incrementar la eficiencia o efectividad de las entidades públicas, o mejorar su rendición de cuentas. Diéguez y Straface (capítulo 21), mediante un caso de estudio, muestran la capacidad de un laboratorio de institucionalizar y perfeccionar los sistemas de gestión del desempeño mediante la innovación en los instrumentos de medición, que permitió al gobierno de Buenos Aires orientar las actividades de sus entidades hacia metas basadas en evidencia. También, Roseth y Santamaría (capítulo 12) proveen evidencia y recomendaciones en la gestión de experimentos de campo, un instrumento valioso para generar evidencia robusta para la toma de decisiones.

Por estas razones, nos referimos al enfoque de los laboratorios como postpositivista, porque los laboratorios no dejan detrás el paradigma del positivismo científico, sino que lo unen con el enfoque deliberativo. Además, los laboratorios incorporan al diseño de las políticas públicas una dimensión no considerada anteriormente, que es el diseño centrado en el usuario (Peters, capítulo 3; Ansell y Torfing, capítulo 4). Se trata de un paradigma que siembra en los funcionarios públicos la preocupación o el interés por diseñar políticas públicas pensando en la experiencia de los ciudadanos y por entender cómo el diseño de una política pública se alinea con sus necesidades, condicionamientos y subjetividades. De tal manera que el enfoque postpositivista de los laboratorios sobre la resolución de problemas refresca nuestros lentes conceptuales y nos invita a encontrar una respuesta distinta a preguntas fundamentales en el análisis de políticas públicas: ¿cuál es la mejor forma de elaborar una política pública? ¿Qué proceso (el racional, político o de diseño) tiene más peso en la efectividad y calidad de una política pública? ¿Cómo

generar mejores insumos para el diagnóstico y la formulación de políticas públicas?

Los laboratorios también tienen cierta alineación con la noción propuesta por varios autores de que el ciclo de políticas públicas es un proceso caótico y no secuencial (Noveck, 2021; Dunn, 1988). Sin embargo, a pesar de las abundantes críticas, el ciclo secuencial de políticas públicas se mantiene vigente en la academia, en la práctica y en las aulas, pues es una herramienta heurística útil para interpretar el proceso de políticas públicas (Althaus y Threlfall, 2021). Al respecto, el desarrollo iterativo es una adopción de los laboratorios con implicaciones prácticas sobre la elaboración de las políticas públicas. Se trata de un proceso de diseño cíclico, basado en la tríada diseño-desarrollo-prueba (Rentería, capítulo 9); comienza con una inversión mínima de tiempo de desarrollo (p. ej., bocetos en papel) y prioriza la interacción temprana con el usuario. Es un procedimiento que busca perfeccionar el diseño de una intervención de política pública o de un servicio público en una etapa muy temprana, a un costo muy bajo y de manera ágil. A diferencia de la experimentación, que es una herramienta de evaluación de soluciones de política pública ya definidas, el desarrollo iterativo es una herramienta de diseño utilizada para explorar y definir problemas y políticas públicas (Peters, capítulo 3; Rentería, capítulo 9).

También proporciona un espacio de prueba para identificar fallas de diseño, que ocurren cuando no se evalúa apropiadamente la factibilidad política y administrativa de una solución en la etapa de diseño (Ansell *et al.*, 2017). Aragão *et al.* (capítulo 22) demuestran, mediante un caso de estudio, cómo el trabajo colaborativo, interdisciplinario e intersectorial tienen un papel fundamental para caracterizar con precisión las necesidades de la ciudadanía en movilidad urbana, seguridad pública y gestión del medio ambiente. Su análisis no solo demuestra la función de un laboratorio como espacio para probar nuevas ideas, sino también describe una hoja de ruta para instrumentar análisis colaborativos e interdisciplinarios como mecanismos para prevenir fallas de diseño. Este cambio de enfoque del proceso de políticas públicas, quizá modesto, es un ejemplo de un enfoque no lineal del proceso de políticas públicas, donde la implementación y la evaluación de un prototipo ocurren de manera simultánea a lo largo de múltiples iteraciones, previo a su escalamiento.

Finalmente, los laboratorios promueven un distanciamiento de las políticas públicas de talla única (*one-size-fits-all*). Además de lo ya mencionado, el

paradigma del positivismo científico incide en pensar las causas de un problema público o las poblaciones objetivo de una política pública bajo una lente universalista (Weimer y Vining, 2017), es decir, presupone evidencia que registra patrones universales y prevé teorías causales generales que funcionan en distintos contextos. En consecuencia, el positivismo científico insta a los analistas de políticas públicas a pensar soluciones de talla única, intervenciones únicas, no diversificadas ni personalizadas. Por supuesto, las críticas a este paradigma señalan la simplificación de problemas sociales complejos y la influencia de factores sociales, políticos o culturales sobre las intervenciones de política pública (Cairney, 2023). Los laboratorios de innovación amortiguan estas premisas con la incorporación de procesos deliberativos y el involucramiento de actores relevantes en la elaboración de las políticas públicas (Ansell y Torfing, capítulo 4; Grandinetti, capítulo 7; Perfoll y Tatit, capítulo 15). También, la aproximación a los usuarios y el interés en comprender sus experiencias, cultivadas por el diseño centrado en el usuario, contribuyen a que se ponga de manifiesto durante el diseño colaborativo que los usuarios de una política o servicio público varían en cuanto a sus necesidades o sus condiciones para acceder a un servicio público. Rojas y Gutiérrez (capítulo 13) ilustran este punto con su análisis del Laboratorio de Gobierno de Chile, donde las soluciones a un problema se diseñan pensando en las necesidades de los ciudadanos, especialmente de grupos vulnerables. Al considerar las necesidades o barreras de estos grupos, el laboratorio diseña servicios más equitativos y accesibles, lo que promueve políticas públicas más efectivas y responsivas a las diversas necesidades de la población.

Cambios incrementales: laboratorios como detonantes

Los cambios incrementales, aunque no modifican la forma de realizar tareas sustantivas, sí optimizan o eficientizan las funciones vigentes. A continuación listamos los aspectos donde los laboratorios pueden generar cambios incrementales:

1) Ensanchamiento del ecosistema del asesoramiento de política pública.
2) Incorporación de instrumentos en la formulación de políticas públicas.

3) Fortalecimiento del vínculo del gobierno con actores externos.
4) Creación de espacios seguros para la innovación.

Tradicionalmente, el ecosistema de política pública (*policy advice*) está compuesto por consultores, *think tanks*, universidades y otras entidades dedicadas a la generación y análisis de información o a la transferencia de conocimiento para la toma de decisiones (Peters, capítulo 3; Wellstead y Howlett, 2021). Los laboratorios se suman a esta oferta, pues regularmente constituyen entidades dedicadas a la generación de conocimiento para la toma de decisiones, ya sea mediante la investigación o el diseño colaborativo (p. ej., la cocreación). Pero no solo ensanchan cuantitativamente la oferta, sino que también pueden ampliar las formas de generar o procesar información para la toma de decisiones. A diferencia de las entidades tradicionales de asesoramiento de política pública, que según Wellstead y Howlett (2022) suelen operar bajo un enfoque positivista, y que típicamente no incorpora insumos de los usuarios, los laboratorios ofrecen enfoques y metodologías alternativos: experimentación, diseño centrado en el usuario, ciencia de datos, dinámica de sistemas, etnografías y un largo etcétera de novedades instrumentales.

Al respecto, los laboratorios han sido puentes para la adaptación de metodologías emergentes de otros sectores, que pueden generar valor en la definición de problemas públicos, búsqueda de soluciones, elección de soluciones y gestión del cambio organizacional. Es muy temprano para juzgar la pertinencia o efectividad de estas metodologías en el sector público, pero se observa que la incorporación de estos instrumentos en la caja de herramientas del analista de políticas públicas fortalece su capacidad de resolución de problemas.

La forma de trabajar de los laboratorios, con su carácter deliberativo y su incorporación de las agendas de participación democrática, colaboración y gobierno abierto, han logrado fortalecer el vínculo de los gobiernos con actores externos. Los laboratorios traducen estas agendas en estrategias concretas y accionables para la vinculación de los gobiernos con actores externos (Dajer *et al*., capítulo 10; Robalino y Carrión, capítulo 16; Perfoll y Tatit, capítulo 15). Podríamos organizar tales estrategias en tres categorías: relación con los usuarios, relación con el entorno y relación con otras entidades públicas. La primera categoría, relación con los usuarios, es quizá el centro de gravedad de cualquier laboratorio que busca incorporar la colaboración, la participación democrática y el diseño centrado en el usuario en el diseño de

políticas públicas. Para fortalecer la relación con los usuarios los laboratorios incorporan nuevas metodologías: diseño centrado en el usuario (p. ej., pensamiento de diseño, etnografías, ciencia del diseño y aprendizaje experiencial), experimentos (p. ej. *randomized controlled trials* o *nudges*), desarrollo iterativo (prototipado, *hackatones*, *agile*) o de colaboración (p. ej., *crowdsourcing*). Dichas estrategias, como ya se dijo, inciden en la incorporación de múltiples actores relevantes en la toma de decisiones y, con ello, fortalecen la gobernanza de la acción pública.

Los laboratorios también pueden mejorar su vínculo con el entorno o, dicho de otra manera, su capacidad de adaptación frente a cambios en el entorno. Algunos laboratorios se especializan en la investigación y la generación y procesamiento de datos, lo cual deriva en un mejor monitoreo y entendimiento de las condiciones del entorno y, en consecuencia, una mejor capacidad de respuesta o adaptación frente a crisis o eventos catastróficos (Rentería, capítulo 9). Por ejemplo, los gobiernos pueden fortalecer su monitoreo de la evolución de las condiciones socioeconómicas de poblaciones objetivo, las condiciones de riesgo de algunas zonas frente a inundaciones, sismos u otras catástrofes naturales, o los focos rojos de incidencia criminal en una ciudad. Naturalmente, este enfoque está estrechamente vinculado con la ciencia de datos y la capacidad de información de los gobiernos, pero también está con la investigación cualitativa, como grupos de enfoque, etnografías o sondeos, que generan insumos valiosos sobre las condiciones de entorno.

Finalmente, los laboratorios también pueden ser entidades dedicadas a fortalecer la función pública y los gobiernos, mediante la generación de aprendizaje organizacional o la capacitación y mentoreo a otras entidades públicas para promover la innovación pública o simplemente mejorar su desempeño (Diéguez y Straface, capítulo 21; Rojas y Daflos, capítulo 20; Rojas y Gutiérrez, capítulo 13). Se trata de laboratorios con una identidad de gestores de un cambio sistémico de las burocracias o del fortalecimiento de las capacidades del gobierno. Por lo tanto, sus funciones y estrategias son distintas; se dedican a la transferencia de conocimiento (p. ej., asesoría, capacitación, acompañamiento y mentoría), más que a la resolución de problemas específicos. Asimismo, sus propósitos pueden ser diversos, desde formar capacidades de análisis y de aprendizaje organizacional (Rojas & Daflos, capítulo 20), incorporar capacidades y metodologías para la innovación pública (Rojas y Gutiérrez, capítulo), fortalecer la capacidad de generación de evidencia robusta para

la toma de decisiones (Roseth y Santamaría, capítulo 12) o alinear la gestión de las entidades públicas hacia una visión coherente de desempeño (Diéguez y Straface, capítulo 21).

Una propuesta valiosa de los laboratorios es la creación de "espacios seguros" para la innovación, donde se promueva la experimentación, creatividad y la colaboración sin riesgos ni miedo al fracaso. Torres y Reyna (capítulo 23) explican que en burocracias tradicionales, donde se prioriza la adherencia a la norma, las rutinas y los protocolos y la aversión al riesgo o los fracasos, los funcionarios públicos son reacios a probar nuevas ideas. Existe también un sesgo de omisión sobre experimentos con resultados nulos o contrarios, causado por el interés en la expectativa de demostrar que la intervención que ha sido ideada y evaluada tiene un efecto en la dinámica de las publicaciones académicas, que suelen ignorar resultados con efectos nulos; ambas cuestiones derivan en desinterés por aprender a través del "fracaso" (Roseth y Santamaría, capítulo 12).

En cambio, los espacios seguros brindan protección para los funcionarios públicos que están ahí para ensayar ideas y aíslan los procesos de desarrollo y testeo de nuevas ideas de presiones políticas u otro tipo de injerencias externas. Esta protección permite a los funcionarios públicos no solo generar ideas novedosas, sino también enfocarse en soluciones de largo plazo y centradas en las personas, que no siempre son prioridades en espacios de toma de decisiones tradicionales (Michel, capítulo 6).

La creación de espacios seguros también requiere de la consolidación de una cultura organizacional, al interior de estos espacios, que promueva la libertad para la experimentación (Torres y Reyna, capítulo 23). Mediante la gestión de la cultura organizacional, los laboratorios buscan desactivar la aversión al riesgo, el miedo al fracaso, o el juego de culpas entre funcionarios públicos, y en su lugar promover nociones de empatía, colaboración, trabajo en equipo, tolerancia al fracaso y pensamiento de largo plazo. Todo esto dentro de un espacio que restringe el efecto negativo de experimentos fallidos o inocuos solamente hacia el interior del espacio de innovación.

Cambios nominales: laboratorios mercadotécnicos

Finalmente, los cambios nominales son los que solo modifican el lenguaje que se utiliza para referirse a funciones y tareas o para construir la narrativa que

describe la misión y función del laboratorio, sin que esto implique una modificación sustantiva de las actividades. A continuación presentamos algunos cambios nominales:

1) Función simbólica en los gobiernos.
2) Renuevan el lenguaje burocrático.
3) Importan soluciones de otros sectores.

Hasta donde hemos expuesto, queda de manifiesto la variedad de funciones sustantivas que los laboratorios pueden asumir en la función de gobierno. Sin embargo, a la par de las funciones sustantivas, los laboratorios también pueden tener una función simbólica en los gobiernos, que es proyectar frente a la ciudadanía y actores relevantes la intención de un gobierno de modernizarse, de mantenerse vigente en las modas de la administración pública o de su disposición a la apertura y la colaboración con la ciudadanía. La dimensión simbólica puede ofuscar el proceso de institucionalización de los laboratorios o, peor, desvirtuar los procesos de institucionalización. Carrión y Robalino (capítulo 16) sustentan este argumento con el concepto de "institucionalización de fachada", que acuñaron para describir la adopción superficial de estructuras institucionales en un laboratorio de innovación en Ecuador, fenómeno que proyecta una apariencia de formalidad y alineación con la agenda de gobierno abierto, aunque al interior el laboratorio carece de compromiso, capacidades de resolución de problemas e independencia. López-García *et al.* (capítulo 19) profundizan sobre este fenómeno y describen dos procesos que desvirtúan la operación e institucionalización de los laboratorios. Los laboratorios pueden padecer de un proceso de institucionalización viciado, que los autores denominan "institucionalización *fast-track*", que son estrategias de institucionalización mediante decretos escuetos, pero ágiles, sin construir el suficiente apoyo social o consensos políticos. También pueden ser instrumentos para promover "políticas de vitrina", que son estrategias de inversión en que optimicen la visibilidad de proyectos urbanos innovadores.

En la misma línea, los laboratorios también pueden ser ocasión para renovar el lenguaje con que nos referimos a procesos y prácticas burocráticas, sin incidir en las actividades o funciones de las entidades públicas. La misma etiqueta de "laboratorio" puede resultar novedosa y tentadora como un símbolo de modernización de la administración pública. O bien, se puede obser-

var el fenómeno de incorporación de terminología propio de otros sectores o de la cultura de una comunidad o disciplina profesional en particular.

Finalmente, los laboratorios incorporan cambios nominales cuando importan soluciones de otros sectores. Por ejemplo, algunas entidades públicas han incorporado a sus funciones disciplinas de ciencia de datos o ciencias del comportamiento sin tener las condiciones necesarias para su correcto funcionamiento, o bien, sin que estas funciones generen suficiente valor en la entidad o al interior del gobierno (Carrión y Robalino, capítulo 16). La importación de soluciones es un cambio nominal porque no implica un cambio en la maquinaria burocrática porque no transforma, precisamente, las formas de diagnosticar problemas o buscar soluciones. Se trata entonces de adopciones de soluciones buscando problemas, pero que carecen de una perspectiva completa del proceso de solución de problemas (Rodríguez, capítulo 8).

¿Cuál es el aprendizaje de los laboratorios? Avances en la teorización y la experimentación sobre innovación pública

Las variadas propuestas de los laboratorios en su estructura, operación y propósitos nos dejan diversos aprendizajes sobre las estrategias para generar innovación pública. Explícita o implícitamente, los laboratorios y los académicos que los estudian desvelan nuevas hipótesis sobre estrategias o factores que fortalecen la capacidad de innovación. Algunas de estas hipótesis aparecen de manera tangencial en la literatura, pero es necesario un esfuerzo sistematizado por incorporarlas en una agenda de investigación que permita precisar mejor las razones por las que se crean los laboratorios, sus efectos esperados en el gobierno y las condiciones que propician la innovación efectiva. Son hipótesis en desarrollo, de las que todavía no tenemos evidencia empírica. Por lo tanto, se trata más bien de una agenda de investigación en el campo. Enmarcamos las hipótesis en tres grupos, de los que se desprenden hipótesis específicas:

A. Hipótesis relacionadas con la estructura de un laboratorio.
   a) Minimizar la formalización, rutinización e institucionalización.
   b) Formar equipos de trabajo pequeños y multidisciplinarios.

c) Crear un espacio que estimule la experimentación y generación de ideas.
d) Consolidar la gobernanza local.

B. Hipótesis relacionadas con la operación de un laboratorio.
a) Balance entre la diversidad y uniformidad de los participantes.
b) Fortalecer la capacidad de resolución de problemas.

C. Hipótesis relacionadas con el liderazgo y las estrategias gerenciales.
a) Cultivar una cultura organizacional que promueva la innovación.
b) Tener un patrocinador o campeón de política pública.

El primer conjunto de hipótesis sustenta la importancia de la estructura organizacional de un laboratorio para promover la innovación. La primera hipótesis señala que un laboratorio mejora su capacidad de innovación si minimiza su nivel de formalización, rutinización e institucionalización. Un alto nivel de institucionalización puede derivar en inflexibilidad organizacional para adaptarse a circunstancias cambiantes y puede atrincherar viejas prácticas y rutinas en la organización (Peters, capítulo 3). Asimismo, la rutinización puede atrincherar compromisos, instrumentos y prácticas del pasado; situación que se contrapone con el ejercicio de la creatividad. Algunos laboratorios se caracterizan por asumir valores postburocráticos, como la flexibilidad y la horizontalidad en la estructura organizacional, debido a la suposición de que estas fortalecen la capacidad de innovación (Rentería, capítulo 9).

También se hipotetiza que los laboratorios deben crear equipos de trabajo pequeños, multisectoriales y multidisciplinarios (Grandinetti, capítulo 7; Aragão *et al*., capítulo 22; Perfoll y Tatit, capítulo 15). En línea con el punto anterior, se especula que los equipos pequeños logran mayor flexibilidad y adaptabilidad a los laboratorios para enfrentar diversos retos. También, la colaboración multisectorial puede desarrollar soluciones innovadoras a retos sociales, argumento que Grandinetti (capítulo 7) sustenta en su análisis de la incubadora Gob-Tech de Rosario. Este tipo de colaboración permite amasar, de manera eficiente, un capital de expertise, recursos y perspectivas que posibilita un mejor abordaje de problemas complejos, como sucedió en el caso de PIT Policy Lab descrito por Martínez y Sánchez (capítulo 14).

Otro argumento, ya reseñado, es la creación de espacios que estimulen la experimentación y la generación de nuevas ideas (véase la sección "Cambios incrementales: laboratorios como detonantes), al tiempo que reducen la

aversión al riesgo. Se hipotetiza que la creación de espacios de experimentación (o bien, "espacios seguros" o "islas de innovación") cumple varias funciones: provee un lugar para recibir a participantes con diversos perfiles y habilidades para que trabajen colaborativamente; aísla a los funcionarios públicos de las dinámicas e injerencias burocráticas o políticas durante los ejercicios de ideación o experimentación, y desarticula las jerarquías burocráticas que puedan inhibir a los participantes. Torres y Reyna (capítulo 23) y Perfoll y Tatit (capítulo 15) aterrizan esta idea bajo la analogía de "espacios seguros", que representan espacios donde los actores involucrados se alejan de sus funciones públicas y pueden ensayar ideas, probar o equivocarse con menos preocupación ante posibles resultados fallidos. Se argumenta también que un valor fundamental para promover la innovación es el acomodo del fracaso (Roseth y Santamaría, capítulo 12): revalorizar el fallo como un resultado natural de ideas novedosas, como una situación temporal que requiere perfeccionamiento y como un recurso para aprender sobre el problema, la solución o la implementación en cuestión.

Cerramos este conjunto de hipótesis reseñando el modelo de la gobernanza local o territorial que propone Grandinetti (capítulo 7) bajo el concepto de *ecosistema innovador de proximidad*, que refiere a la formación de redes territoriales de colaboración para generar valor público. A diferencia de otros, este modelo de innovación se centra en la importancia de las características y configuración únicas de los territorios, donde la colaboración de proximidad conlleva a procesos de innovación más efectivos. La autora también señala que las entidades que reconocen, mediante sus actores, los procesos sociales en curso y las particularidades territoriales de los problemas públicos, serán las que alcancen un mayor potencial innovador y transformador.

El segundo conjunto de hipótesis está relacionado con la operación de un laboratorio. En la literatura se hipotetiza que los laboratorios generan más innovación cuando encuentran un balance en la diversidad y uniformidad de los participantes. Naturalmente, la diversidad de actores involucrados aumenta las posibilidades de generar más ideas. Sin embargo, una diversidad más amplia de actores reduce las posibilidades de formar acuerdos e, incluso, degrada hacia denominadores comunes —en lugar de ideas innovadoras— o, incluso peor, hacia un pastiche de ideas variopintas (Torfing *et al.*, 2020). Ciertamente, la innovación colaborativa se nutre de la diversidad, pero la multiplicidad de actores en un proceso de toma de decisiones requiere de una

base de similitudes y puntos en común para lograr acuerdos entre las partes (Torfing *et al*., 2020). Por lo tanto, para fortalecer la innovación es importante nutrir la diversidad de puntos de vista, ideas y fuentes de conocimiento, pero también es necesario establecer puntos en común para facilitar el intercambio de ideas y la construcción de acuerdos.

Otro elemento esencial para la innovación es la capacidad de resolución de problemas. Esta es la tesis de Rodríguez (capítulo 8), quien, al igual que nosotros, afirma que la labor fundamental de los laboratorios es resolver problemas. El autor argumenta que los analistas de política pública deben adoptar un enfoque integral e iterativo que comience con una profunda comprensión del problema, seguido por la identificación y aplicación de herramientas apropiadas a la definición del problema; la solución puede ser innovadora o no, que es menos importante que resolver un problema de manera efectiva. Para resolver problemas o innovar, los funcionarios públicos necesitan un conjunto de habilidades más robusto, como el pensamiento creativo, crítico y analítico. Daflos y Rojas (capítulo 20) también enfatizan habilidades relacionadas con la innovación, como el análisis de datos, diseño cívico y la gestión del cambio organizacional. Los autores de ambos capítulos coinciden en señalar que la inversión en el desarrollo de capital humano es una estrategia que habilita la innovación pública de manera más sostenible y transformadora.

El tercer conjunto de hipótesis está relacionado con el liderazgo y las estrategias gerenciales. Como ocurre en la gestión del cambio organizacional o de transformación digital (Fernandez y Rainey, 2017), el liderazgo es esencial para potenciar la capacidad de innovación de un laboratorio. Un buen liderazgo dota de orden y organización a los laboratorios, que es particularmente relevante cuando se ha optado por una estructura flexible y horizontal (pues, en ausencia de normas, rutinas y jerarquías institucionalizadas, las labores de orden y organización recaen en los líderes). Los lideres también influyen en el reclutamiento del personal idóneo para las actividades del laboratorio y en el establecimiento de más y mejores vínculos de colaboración con socios internos o externos, todo lo cual potencia la innovación. Ramos y Cuadros (capítulo 11) sustentan esta hipótesis con su concepción de *emprendedores innovadores*, personas en el sector público que trabajan activamente, por medio del liderazgo proactivo y con una alta resiliencia, por colocar a un laboratorio como una entidad central y relevante en la función de gobierno en ambientes inhóspitos para la innovación. También Roseth y Santamaría (ca-

pítulo 12) extraen varios aprendizajes de liderazgo durante los pilotos o experimentos de campo: buenos experimentos surgen tanto por planeación como por oportunismo; tener paciencia para conformar un equipo adecuado y tener a todo el mundo a bordo; estar preparado para convertirse en abogado del proyecto; ser descreídos de los proyectos con calendarios exógenos "duros"; comunicar efectiva y persuasivamente.

El liderazgo también posibilita a los laboratorios cultivar una cultura organizacional orientada hacia la innovación. Michel (capítulo 6) señala que la innovación pública requiere de un cambio de cultura organizacional que transite de la aversión al riesgo y la rigidez hacia gobiernos proactivos, con un enfoque a la adaptación y al aprendizaje continuo. Una cultura organizacional con esta orientación establece un conjunto de valores y creencias compartidas entre los miembros que puede, por ejemplo, fortalecer la asunción de riesgos en la generación de ideas, reducir el miedo a equivocarse, revalorizar la importancia de los datos o enfatizar la experiencia de usuario o la colaboración como ejes centrales en la elaboración de políticas públicas.

Finalmente, la capacidad de innovación se fortalece con la presencia de patrocinadores o campeones de política pública, lo cual se refiere a líderes externos a una organización con capital político, formal e informal, suficiente para empujar un tema a la agenda pública, persuadir a otros actores políticos de la necesidad de un cambio y custodiar un proceso de cambio organizacional (Fernandez y Rainey, 2017). Un patrocinador o campeón de política pública fortalece la innovación porque brinda estabilidad a un laboratorio durante su gestación y provee protección ante la toma de riesgos y pruebas de ideas nuevas (McGann *et al.*, 2018a).

Estas hipótesis son formas de apalancar la innovación pública que, sin embargo, pueden menoscabar la relevancia de los laboratorios en el gobierno. La relevancia y legitimidad dotan a los laboratorios de la estabilidad necesaria para sortear los retos comunes de un laboratorio, que habitan, como indican Ramos y Cuadros (capítulo 11), en un entorno institucional inhóspito, es decir, en condiciones de inestabilidad política, rigidez burocrática, falta de apoyo político, escepticismo y resistencia al cambio (Grandinetti, capítulo 7, Rojas y Gutiérrez, capítulo 13; Martínez y Sánchez, capítulo 14,; Dajer *et al.*, capítulo 10, Perfoll y Tatit, capítulo 15). Por ello es importante discutir las tensiones entre innovación y relevancia que algunas hipótesis pueden generar:

1) Autonomía y aislamiento frente a centralidad.
2) Originalidad frente a convencionalidad.
3) Flexibilidad frente a institucionalización.
4) Conexiones globales frente a locales.

La centralidad de un laboratorio en el entramado de entidades públicas, al contrario de la autonomía y el aislamiento, brinda relevancia a los laboratorios frente a otros actores políticos. Como ya se dijo, la autonomía permite crear espacios creativos y experimentales seguros, y brinda estabilidad para el trabajo de desarrollo, prototipado y escalado que requieren una visión de largo plazo (Torres y Reyna, capítulo 23; Daflos y Rojas, capítulo 20). Sin embargo, la autonomía conduce a un aislamiento formal, procedimental y político de otras entidades públicas, que deriva en una potencial desconexión de las necesidades, objetivos y cultura del gobierno del que forman parte.

Los laboratorios destacan por sus metodologías novedosas u originales, que son, casi todas, importadas de otros sectores. Aunque esta originalidad abre nuevas rutas para la innovación, también puede menguar la aceptación de sus soluciones —o del propio laboratorio— en un ecosistema tradicional de *policy advice*. Las ideas y metodologías innovadoras no serán fácilmente aceptadas en un sistema de generación y procesamiento de conocimiento para la toma de decisiones asentado sobre marcos de análisis convencionales. Recordemos que los laboratorios se incorporan a un sistema de *policy advice* del sector público, amplio y consolidado, que generan información, ideas y soluciones bajo marcos de análisis conocidos y aceptados en el sector público (Peters, capítulo 3). Por estas razones, para lograr un balance entre innovación y relevancia, quizá los laboratorios deban mezclar formas de trabajo innovadoras, pero desconocidas, con herramientas convencionales y conocidas, pero poco innovadoras.

También, se hipotetiza que un laboratorio con niveles bajos de institucionalización logra flexibilidad,[6] que es necesaria para generar más y mejores ideas. La institucionalización está asociada con la rutinización y burocratiza-

[6] La flexibilidad, además, se manifiesta en una variedad de marcos normativos que rigen a los laboratorios. Dajer *et al*. (*infra*) identifican tres escenarios de flexibilidad institucional: *1)* ausencia de normas, *2)* normas asociadas a planes de desarrollo, y *3)* normas creadas específicamente para las unidades. También, los autores aclaran que la ausencia de normas puedes ser una estrategia deliberada para conseguir flexibilidad, o bien, resultado de una limitada capacidad organizacional para desarrollar políticas específicas.

ción de la resolución de problemas, que menguan la capacidad de innovación. Sin embargo, la institucionalización también es necesaria para dotar a un laboratorio de estabilidad y sostenibilidad en el largo plazo, y para facilitar la colaboración del laboratorio con otras entidades públicas. Rojas y Gutiérrez (capítulo 13) proponen una estrategia para abordar esta tensión, que llaman "burocratizar la innovación". De acuerdo con los autores, los laboratorios deben crear procesos que integren las actividades de innovación en las estructuras y procesos de la administración pública; por ejemplo, embeber metodologías como la experimentación, cocreación y desarrollo iterativo en los flujos de trabajo de las entidades públicas y lograr una visión compartida sobre la innovación y las herramientas para evaluarla. Esto facilita la asimilación de la innovación en la maquinaria burocrática e induce a una oportuna confrontación entre cambio y resistencia.

Finalmente, algunos laboratorios experimentan una tensión en sus esquemas de adquisición de conocimiento e incorporación de prácticas organizacionales. Por un lado, los líderes de los laboratorios se alimentan de la experiencia de otros laboratorios alrededor del mundo, organismos internacionales u otras instituciones que transfieren conocimiento para consolidar su visión y estrategias. Esto no solo nutre la forma y función de los laboratorios a nivel local, sino que además contribuye al afianzamiento de redes globales de laboratorios (y otras entidades) que comparten experiencias y prácticas (Daflos y Rojas, capítulo 20). Por otro lado, Montero y Whitney (capítulo 18) señalan que los laboratorios para la planeación urbana en América Latina son frecuentemente liderados por personas con una formación profesional de universidades del Norte Global o instituciones de élite en América Latina, que orienta la integración práctica y epistémica de un laboratorio hacia una comunidad global, lo que deriva en una posible desconexión de las necesidades o contexto específico del ámbito local en el que opera.

Notas finales a manera de conclusión

El título *Pensar fuera de la caja burocrática* hace alusión a la expresión coloquial de "pensar fuera de la caja" (*think out of the box*) como premisa con la que se concibió este volumen: pensar los laboratorios fuera del marco burocrático para entender y analizar estos espacios que no cuadran con los cánones aca-

démicos tradicionales. Había que salirse del molde académico con que suele abordarse la innovacion pública para intentar entender su origen y alcance en la práctica.

Una conclusión preliminar es que el *ethos* y la forma de trabajo de los laboratorios de innovación están orientados a la resolución de problemas más que a la búsqueda de la innovación. Acaso la innovación sea más un resultado no necesariamente buscado que un propósito explícito. En su afán por encontrar soluciones alternativas a los problemas públicos, muchos laboratorios terminan innovando sin proponérselo.

Los laboratorios de innovación pública aplican metodologías para buscar una solución a un problema específico de la administración pública, el gobierno o la ciudad. En general, los laboratorios procuran que la solución sea adecuada para el problema y no necesariamente innovadora. También, como ya se explicó, es difícil juzgar las cualidades de innovación de cualquier solución, dada la naturaleza subjetiva y elusiva de este concepto.

Pese a todo, la mayoría de los laboratorios tienen como aspiración fundamental buscar ser innovadores, ya sea en la identificación de soluciones novedosas para problemas conocidos, la innovación en la práctica de la elaboración de políticas públicas o, como ya se reseñó, como símbolos de burocracias modernas. Los laboratorios, en esta búsqueda de identidad, deben tomar partido sobre una interpretación de la noción de innovación y, quizá más importante, en una teoría causal sobre la generación de innovación en las organizaciones.

En un contexto global de incertidumbre, donde los límites a la actuación del gobierno quedan de manifiesto, la innovación pública es una alternativa de solución a los problemas públicos. La escasez de recursos fiscales, la ilegitimidad (e ingobernabilidad) de las democracias, el crecimiento y diversidad de las demandas sociales, hacen de la innovación una tarea tan compleja como ineludible. Los laboratorios podrán mudar de nombre, pero la búsquda de la innovación seguirá irrumpiendo mientras los irresolubles problemas públicos continúen desafiando a los Estados contemporáneos.

Referencias

Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). Innovation for better management: The contribution of public innovation labs. http://dx.doi.org/10.18235/0010661.

Althaus, C., y Threlfall, D. (2021). The Policy Cycle and Policy Theory: From Theory-Building to Policy Making. En *Handbook of Public Administration* (pp. 283-292). Routledge.

Ansell, C., Sorensen, E., y Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policy making. *Policy & Politics*, *45*(3), 467-486. https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260.

Brock, K. L. (2021). Policy labs, partners and policy effectiveness in Canada. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 228-241. https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1880063.

Cairney, P. (2021). The politics of policy design. *EURO Journal on Decision Processes*, *9*. Consultado en https://doi.org/10.1016/j.ejdp.2021.100002.

Cairney, P. (2023). The politics of policy analysis: Theoretical insights on real world problems. *Journal of European Public Policy*, *30*(9), 1820-1838. https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2221282.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.

Dalton, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, *56*(1), 76-98. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x.

Dalton, R. J., y Shin, D. C. (2014). Reassessing the *civic culture* model. En *The civic culture transformed: From allegiant to assertive citizens* (pp. 91-115). https://doi.org/10.1017/CBO9781139600002.009.

Dunn, W. N. (1988). Methods of the second type: Coping with the wilderness of conventional policy analysis. *Review of Policy Research*, 7(4), 720-737. https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1988.tb00891.x.

Favoreu, C., Maurel, C., y Queyroi, Y. (2024). Influence of public innovation laboratories on the development of public sector ambidexterity. *Public Management Review*, 1-27. https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2322720.

Fernandez, S., y Rainey, H. G. (2017). Managing successful organizational change in the public sector. En *Debating public administration* (pp. 7-26). Routledge.

Gryszkiewicz, L., Lykourentzou, I., y Toivonen, T. (2016). Innovation labs: leveraging openness for radical innovation? Disponible en SSRN 2556692. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2556692.

Hooghe, M., Marien, S., y Oser, J. (2017). Great expectations: the effect of democratic ideals on political trust in European democracies. *Contemporary Politics*, *23*(2), 214-230. https://doi.org/10.1080/13569775.2016.1210875.

Inglehart, R. (2008). Changing values among western publics from 1970 to 2006. *West European Politics*, *31*(1-2), 130-146. https://doi.org/10.1080/01402380701834747.

Janowski, T., Estevez, E., y Baguma, R. (2018). Platform governance for sustainable development: Reshaping citizen-administration relationships in the digital age. *Government Information Quarterly*, *35*(4), S1-S16. https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.002.

Kettl, D. F. (2017). *Can governments earn our trust?* John Wiley & Sons.

Liedtka, J. (2018). Why design thinking works. *Harvard Business Review*.

Lindquist, E. A., y Buttazzoni, M. (2021). The ecology of open innovation units: adhocracy and competing values in public service systems. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 212-227. https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1941569.

Loader, B. D., Vromen, A., y Xenos, M. A. (2014). The networked young citizen: social media, political participation and civic engagement. *Information, Communication & Society*, *17*(2), 143-150. https://doi.org/10.1080/1369118X.2013.871571.

March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, *2*(1), 71-87.

McGann, M., Lewis, J. M., y Blomkamp, E. (2018b). Mapping public sector innovation units in Australia and New Zealand 2018 Survey Report.

McGann, M., Blomkamp, E., y Lewis, J. M. (2018a). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, *51*(3), 249-267. https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7.

Mergel, I., y Desouza, K. C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge.gov. *Public Administration Review*, *73*(6), 882-890.

Mergel, I. (2015). Opening government: Designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers. *Social Science Computer Review*, *33*(5), 599-612. Consultado en https://doi.org/10.1177/089443931456085.

Milkman, R. (2017). A new political generation: Millennials and the post-2008 wave of protest. *American Sociological Review*, *82*(1), 1-31. https://doi.org/10.1177/0003122416681031.

Nabatchi, T., y Amsler, L. B. (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, *44*(4 suppl), 63S-88S. https://doi.org/10.1177/0275074013519702.

Norris, P. (1999). Critical citizens: Global support for democratic government. OUP Oxford. https://doi.org/10.1093/0198295685.001.0001.

Norris, P., e Inglehart, R. (2018). *Cultural backlash*. NY: Cambridge University Press.

Noveck, B. S. (2021). *Solving public problems: a practical guide to fix our government and change our world*. Yale University Press.

Nye, J. S., Zelikow, P. D., y King, D. C. (eds.) (1997). *Why people don't trust government*. Harvard University Press.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, *8*(3), 377-387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022.

Porumbescu, G. (2017). Linking transparency to trust in government and voice. The American review of public administration, 47(5), 520-537.

Rigby, D. K., Sutherland, J., y Takeuchi, H. (2016). Embracing agile. *Harvard Business Review*.

Shirky, C. (2010). *Cognitive surplus: Creativity and generosity in a connected age*. Penguin UK.

Torfing, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J., y Trivellato, B. (2020). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. *Policy and Society*, *39*(4), 592-616. https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794749.

Villa-Álvarez, D. P., Auricchio, V., y Mortati, M. (2022). Mapping design activities and methods of public sector innovation units through the policy cycle model. *Policy Sciences*, *55*(1), 89-136. DOI: 10.1007/s11077-022-09448-4.

Vigoda-Gadot *et al.*, 2007.

Whicher, A. (2021). Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 252-270. https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1883834.

Wegrich, K. (2023). Public sector innovation: which season of public sector reform? En *Handbook of Public Administration Reform* (131-145). Edward Elgar Publishing.

Wellstead, A. M., y Howlett, M. (2022). (Re) Thinking think tanks in the age of policy labs: The rise of knowledge-based policy influence organisations. *Australian Journal of Public Administration*, *81*(1), 224-232. https://doi.org/10.1111/1467-8500.12528.

Weimer, D., y Vining, A. (2017). *Policy analysis: Concepts and practice*. Routledge.

PARTE I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA

2

Política de innovación orientada a la misión: capacidades dinámicas en el sector público[1]

Rainer Kattel
ucl Institute for Innovation and Public Purpose

Mariana Mazzucato
ucl Institute for Innovation and Public Purpose

Introducción

> El mérito de la innovación, tanto en los productos privados como en los públicos, deja de ser algo que se puede suponer. Más bien es algo que hay que evaluar.
> Galbraith, 1973

Los países de todo el mundo se esfuerzan por lograr un crecimiento económico inteligente (impulsado por la innovación), integrador y sostenible.[2] Esta ambición de lograr un tipo concreto de crecimiento económico (inteligente, integrador y sostenible) es una admisión directa de que el crecimiento económico no solo tiene un ritmo sino también una *dirección* y, por tanto, puede tener múltiples direcciones alternativas. Sin embargo, unos objetivos tan ambiciosos exigen *replantearse* el papel del gobierno y de las políticas públicas en la economía, así como las formas organizativas asociadas, que pueden ser tan dinámicas y exploradoras como las propias políticas. En concreto, se necesita una nueva justificación de la intervención gubernamental que vaya más allá de la habitual de limitarse a solucionar los fallos del mercado.

---

[1] Este capítulo está basado en la publicación: Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). *Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. Industrial and corporate change*, 27(5), 787-801.

[2] Agradecemos a Giovanni Dosi sus sugerencias y comentarios.

Los gobiernos que pretenden *dar forma a los* futuros mercados y a la orientación de las innovaciones no pueden depender de la corrección de diversos fallos en los mercados y las instituciones, ya que las innovaciones futuras están, por definición, envueltas en una incertidumbre que hace que las políticas basadas en el fracaso sean agentes de cambio poco precisos, cuando no erróneos. En este contexto, las estrategias industriales y de innovación pueden ser pilares fundamentales para lograr un cambio transformador, en particular, identificando y articulando nuevas *misiones* que puedan galvanizar la innovación de producción, distribución y consumo en diversos sectores. Abordar los grandes retos —ya sea viajar a la Luna, luchar contra el cambio climático o resolver los problemas de la atención sanitaria moderna— requiere inversiones tanto por parte del sector público como del privado. El papel del sector público en este ámbito no consiste únicamente en reducir riesgos y nivelar el terreno de juego, sino en inclinarlo en la dirección de los objetivos deseados, creando y configurando mercados que aumenten las expectativas de las empresas en torno a futuras oportunidades de crecimiento, impulsando así la inversión privada.

Este proceso de establecimiento de misiones y aglomeración requiere que se replantee la manera en que las organizaciones públicas diseñan, implementan y evalúan las políticas (de innovación). En otras palabras, del mismo modo que el sector privado requiere capacidades dinámicas (Teece, 2016), ¿qué capacidades dinámicas necesita el sector público para aplicar políticas orientadas a la misión? Este número especial está dedicado a iniciar un debate académico más amplio en torno a esta cuestión.

La presente introducción se estructura como sigue. En primer lugar, contextualizaremos el resurgimiento de las políticas de innovación orientadas a las misiones (PIOM) en la búsqueda más amplia de un nuevo tipo de políticas de innovación —y de las formas organizativas adecuadas— que puedan abordar los "grandes retos de la sociedad", así como nuestras lagunas de conocimiento en el diseño y la aplicación de dichas políticas de innovación. Identificamos el concepto y la práctica de las capacidades dinámicas en el sector público como quizá el elemento clave que falta en la búsqueda de la nueva generación de políticas de innovación. Ofrecemos una breve visión conceptual y teórica de lo que constituyen las políticas orientadas a misiones, centrándonos en dos elementos clave de las misiones: las inversiones públicas coordinadas y las políticas de configuración del mercado para "atraer" la experimentación y la innovación del sector privado y del tercer sector.

En segundo lugar, presentamos una breve historia de las políticas orientadas a las misiones: mostramos que hay tres transformaciones o generaciones de políticas orientadas a las misiones, cada una con un conjunto distinto de capacidades del sector público y organizaciones públicas/gubernamentales ejemplares. En tercer lugar, mostramos que en el debate sobre las capacidades existen dos culturas paralelas:

La literatura y la práctica empresariales schumpeterianas en torno a las *capacidades* dinámicas de la empresa, y el debate weberiano sobre políticas públicas centrado en las *capacidades* del Estado. Proponemos una nueva síntesis de estas "dos culturas" bajo el concepto de "capacidades dinámicas en el sector público". Y, por último, en la cuarta sección final, discutimos brevemente las capacidades dinámicas del sector público centrales para las misiones del siglo XXI.

En busca de la próxima generación de políticas de innovación

Transformaciones en la política de innovación

En la última década y media, la política de innovación ha sufrido al menos dos transformaciones:

En primer lugar, cada vez se hace más hincapié en la innovación no tecnológica —por ejemplo, la innovación impulsada por los usuarios, social, del sector público— y, en particular, en el contexto de los denominados grandes retos sociales, como el cambio climático y el envejecimiento de las sociedades, estos aspectos de la innovación están recibiendo cada vez más atención (véase Fagerberg, 2016, 2018).

En segundo lugar, la reorientación desde la tecnología hacia elementos sistémicos más amplios de la innovación también ha traído consigo un cambio desde la "reparación" de diversos "fallos" en los sistemas de innovación (sectoriales, regionales y nacionales) hacia la transformación de estos sistemas (Weber y Rohracher, 2012).

Estas transformaciones son importantes porque, como lo afirman Lindner *et al.* (2016),

> las prácticas e instituciones establecidas siguen funcionando con el objetivo principal de mejorar las capacidades de innovación "adecuando las estructuras",

> eludiendo así la pregunta "¿adecuar las estructuras para lograr qué?". Y así, no solo se presta cada vez más atención a las innovaciones, sino también a sus efectos indirectos en otros ámbitos de la vida, desde el medio ambiente hasta la justicia social (véanse Zehavi y Breznitz, 2017; Rothwell y Zegveld, 1981).

En otras palabras, el debate sobre la política de innovación está pasando de centrarse en la cantidad o la tasa de innovación (por ejemplo, el número de patentes y puestos de trabajo) a centrarse en la calidad y la dirección de las innovaciones (por ejemplo, si las innovaciones ayudan a aliviar el cambio climático) (Sterling, 2014; Mazzucato, 2017, 2018b). Por lo tanto, en lugar de centrarse en nivelar el campo de juego, la atención se centra en cómo inclinarlo en una nueva dirección, por ejemplo, una que recompense el crecimiento sostenible (Mazzucato y Pérez, 2015).

Este "giro normativo" en la política de innovación que subyace a la búsqueda de la próxima generación de políticas de innovación (Daimer *et al.*, 2012; Cantner y Vannuccini, 2018; Kuhlmann y Rip, 2018) se basa en una "agencia distribuida" mucho mayor que la de iteraciones anteriores. Junto a los gobiernos, el mundo académico y el sector empresarial, también las grandes organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las filantropías (por ejemplo, Bloomberg, la Fundación Gates y muchas otras) y los movimientos sociales (por ejemplo, el movimiento verde; véase Leadbeater, 2018, sobre el papel de los movimientos sociales en las innovaciones impulsadas por misiones) desempeñan un papel cada vez más importante en la configuración de la agenda de las políticas de innovación (Kuhlmann y Rip, 2018).

Si bien los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son la expresión más ambiciosa de este cambio de enfoque, la innovación sigue estando en la periferia de las actividades políticas de las Naciones Unidas, lo que quizá demuestra lo difícil que es "dirigir" las innovaciones dentro de los marcos conceptuales y políticos existentes. La Unión Europea (UE), por su parte, lleva más de una década intentando reorientar su programa de I+D hacia los grandes retos (véase ESIR, 2017). Desde la declaración de Lund en 2009 sobre la I+D de la UE y los grandes retos[3] hasta la agenda responsable de investiga-

[3] Véase http://www.vr.se/download/18.7dac901212646d84fd38000336/; también Dachs *et al.*, 2015, y OCDE, 2015, para una visión general de los distintos países que intentan reorientar las políticas de innovación hacia los grandes retos.

ción e innovación como tema transversal en el programa de I+D de la UE "Horizonte 2020",[4] la UE ha intentado abordar lo que se ha denominado "fallo de orientación" inherente a sus políticas de innovación (Daimer *et al*., 2012). Sin embargo, estos esfuerzos también muestran que la mayoría de los países ya han acordado en qué dirección deben orientarse los esfuerzos de la política de innovación (Fagerberg, 2018). Lo que falta es una hoja de ruta de la innovación para llegar ahí.

La atención prestada a la dirección de la innovación también ha llamado la atención sobre la gobernanza de la innovación, en particular sobre la necesidad de reflexionar sobre los sistemas de innovación, y no solo de medirlos (véase Lindner *et al*., 2016). De hecho, podemos afirmar que el panorama actual de la política de innovación se encuentra en una especie de parálisis cognitiva: los gobiernos se dan cuenta cada vez más de la naturaleza "perversa" de algunos de los problemas más acuciantes a los que se enfrentan y, al mismo tiempo, también se dan cuenta de que las herramientas políticas existentes (de diseño, coordinación y evaluación) no son suficientes para hacer frente a estos desafíos. En otras palabras, los gobiernos reconocen cada vez más que necesitan más herramientas dinámicas —capacidades— a su disposición. Sin embargo, esto también ha provocado que los responsables políticos y académicos se den cuenta de que sabemos relativamente poco sobre lo que hacen las organizaciones públicas y específicas para ser más dinámicos. En el último medio siglo hemos asistido a la aparición de una auténtica tradición de análisis de las capacidades dinámicas en las empresas, pero no existe nada similar en el sector público.

Es en este contexto más amplio de búsqueda de la próxima generación de políticas de innovación donde el enfoque de la innovación orientado a las misiones está recibiendo una atención renovada. Para su programa de I+D a partir de 2020, la UE está reorientando una parte sustancial de su financiación de I+D específicamente a las misiones (Mazzucato, 2018a). Del mismo modo, el Reino Unido lanzó en 2017 una nueva estrategia industrial que plantea cuatro grandes retos en los que las políticas deben centrarse en misiones específicas (BEIS, 2017). La OCDE ha catalogado cómo muchos de sus miembros

[4] Véase https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/responsible-research-innovation.

están intentando aplicar políticas orientadas a misiones (OCDE, 2015). Las misiones han surgido como el principal enfoque para abordar los grandes retos a través de la innovación.

Definir políticas orientadas a la misión

Las misiones políticas (y no las meras organizaciones con una misión) tienen que ver, por definición, con la dirección, con problemas concretos que hay que resolver. En resumen, el MOIP se basa en dos pilares:

En primer lugar, establecer *un propósito para las inversiones públicas*: "gran ciencia" para "grandes problemas" (Weinberg, 1967; Ergas, 1987).

En segundo lugar, crear *condiciones para nuevos mercados*: permitir los efectos indirectos de la "gran ciencia" en forma de nueva demanda y oferta (Mazzucato, 2017; también Kuhlmann y Rip, 2018).

El MOIP es un marco político y de inversión pública orientado al mercado que pretende cambiar la dirección de los sistemas de innovación. El PIOM es, por tanto, una decisión consciente de no utilizar el enfoque del fracaso del mercado como fundamento teórico de las actividades del sector público. Como ya argumentaron Nelson (1959) y, en particular, Arrow (1962), el enfoque del fracaso del mercado impulsado por la economía del bienestar es bueno para identificar problemas, como las áreas con escasa inversión en I+D, pero una guía bastante pobre para identificar las áreas con mayor potencial de "beneficio social" (Nelson, 1959, p. 298). Como bien dijo Arrow:

> Formalmente, por supuesto, deberían dedicarse recursos a la invención hasta que el beneficio social marginal esperado en ella sea igual al beneficio social marginal en usos alternativos, pero en vista de la presencia de incertidumbre, tales cálculos son aún más difíciles y tenues que los de las obras públicas. Probablemente, todo lo que podría esperarse es la estimación de las tasas de rendimiento futuras a partir de las del pasado, y que la inversión en invención aumente o disminuya en consecuencia a medida que alguna tasa media de rendimiento en el pasado supere o no la tasa general de rendimiento" (Arrow, 1962; Kattel *et al.*, 2018).

Además, como sostienen Hausmann y Rodrik (2006) y Chang (2002), en las décadas dominadas por la formulación de políticas impulsadas por las de-

ficiencias del mercado se han observado malos resultados en los países en desarrollo que aplican estos instrumentos.

Cuando los economistas neoclásicos utilizan el marco de las deficiencias del mercado como orientación, se centran en mejorar las condiciones de la oferta (por ejemplo, la oferta de cualificaciones y capital), ya que se supone que las "reglas de decisión" de las empresas tienen que ver con la maximización de los beneficios y que la forma más eficiente de conseguirlo es a través de mejores insumos (Nelson y Winter, 1974, pp. 887 y 888). De ahí que el análisis neoclásico de la política (industrial y) de innovación se centre en la complementariedad de los insumos públicos y de mercado (Hausmann y Rodrik, 2006).

El marco de creación y configuración del mercado, a su vez, parte de la base de que la búsqueda a nivel de empresa de nuevas reglas de decisión y de nuevas formas de hacer negocios está influida por la política pública: "la investigación académica y gubernamental cambió sin duda las perspectivas de búsqueda de las empresas de las industrias electrónica y farmacéutica, y de los productores de aviones y semillas" (Nelson y Winter, 1974, p. 902). Como sostienen Nelson y Winter, los mercados nunca están en la optimalidad de Pareto (1974, p. 900; véase el excelente debate en Foray, 2018, sobre la política de innovación dirigida). Las políticas orientadas a la misión son, en el marco (schumpeteriano) de la configuración del mercado, herramientas para centrar los debates políticos en qué dirección deben los esfuerzos públicos ampliar las actividades de búsqueda a nivel de empresa. Esta idea de renovación estructural a través de la innovación dirigida ha encontrado quizá su expresión más original en la idea de Albert Hirschman del desarrollo a través del crecimiento desequilibrado (1958). Hirschman sostenía que mantener conscientemente el desarrollo desequilibrado, es decir, dejar que algunas actividades económicas se desarrollen más rápido que otras, mantiene el impulso del desarrollo, ya que refuerza el aprendizaje y la experimentación intersectoriales (véase Cantner y Vannuccini, 2018, sobre la naturaleza catalizadora de las misiones; y Bonvillian, 2018, sobre las agencias orientadas a misiones como agentes de cambio en sectores heredados).

Misiones y políticas públicas: ¿un matrimonio difícil?

Idealmente, todas las políticas públicas están orientadas a una misión, destinadas a resolver una serie de retos a los que se enfrenta la sociedad. De hecho,

el propio Beveridge —el fundador del Estado de bienestar británico— sostenía que no bastaba con crear el Estado de bienestar. Lo que se necesitaba eran nuevas formas de colaboración y compromiso y, según defendemos, nuevas formas de herramientas y organizaciones.

El potencial de esta agenda transformadora se ha visto limitado por la visión de las políticas públicas en términos de hacer bien los procesos (por ejemplo, seguir leyes, reglamentos, procedimientos, acuerdos políticos del momento, etcétera) y contar con los insumos para estos procesos (por ejemplo, finanzas y recursos humanos). El enfoque en los insumos se traduce en la forma en que el producto interno bruto contabiliza las inversiones públicas: solo como costos de insumos, con el *valor* público generado ausente o mal medido (Mazzucato, 2018c).

Esto se debe a que las políticas públicas se ocupan de ámbitos en los que los resultados pueden ser, y son, fácilmente rebatibles (por ejemplo, ¿qué instrumentos políticos conducen exactamente al crecimiento económico o a la disminución de la delincuencia?)[5] (Mintzberg, 1996). Sobre todo para los gobiernos actuales, esto significa que la coordinación entre los distintos ámbitos políticos se ha convertido quizá en la cuestión más "complicada" de la formulación de políticas. De hecho, podría decirse que la idea de la "política de innovación" como ámbito político independiente surgió a finales de los años setenta y principios de los ochenta como política de coordinación (Sweeney, 1985, p. viii). Sin embargo, esto no ha llegado a materializarse, y las razones de ello pueden encontrarse en lo que podemos llamar una paradoja de la complejidad de la política pública moderna: cuanto más complejas son las cuestiones políticas, más compartimentada se vuelve la formulación de políticas (Sweeney, 1985, pp. viii y ix).

La coordinación debería ser, por la propia naturaleza de las políticas públicas, la tarea primordial de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, dado que los resultados de los procesos de coordinación (los resultados de las políticas) pueden ser fácilmente impugnados, la propia coordinación pasa a un segundo plano,[6] y, por tanto, el propósito de las políticas públicas puede quedar y queda fácilmente ahogado en los procesos cotidianos (Goodsell, 2011).

[5] Sobre los bucles de retroalimentación política, véase Pierson, 2004; también Mintzberg, 1996.
[6] Véase también Peters, 1998, sobre la política de coordinación.

Las políticas orientadas a las misiones ofrecen un marco político que permite al sector público superar los fallos endémicos de coordinación política (Ergas, 1987, p. 194). De hecho, los ejemplos más conocidos de políticas orientadas a una misión —como el Moonshot— demuestran exactamente eso. Dichas políticas consiguieron movilizar una amplia variedad de esfuerzos tecnológicos y de innovación bajo un único reto —llegar a la Luna— y desglosarlo en una serie de misiones. El impacto no solo fue en realidad para llevar un hombre a la Luna, pero es probable que todos los lectores de este texto estén utilizando algunas de las innovaciones que se remontan a este esfuerzo; sus efectos indirectos fueron masivos (Mowery, 2011; Mazzucato, 2013). La gran inversión en la gran ciencia dio lugar a grandes innovaciones. Las inversiones públicas crearon una frontera tecnológica que coincidió con los avances del sector privado y, por tanto, creó múltiples nuevas oportunidades de búsqueda para las empresas (Dosi, 1981, pp. 10 y 11). De hecho, la ironía es que ha sido cuando las instituciones públicas estaban más orientadas a la misión cuando el sector empresarial ha sido más capaz de comercializar posteriormente las innovaciones. Cuando, por el contrario, la atención se centra en el valor económico *ex ante*, surge una menor búsqueda de nuevas fronteras para comercializar.

Sin embargo, la Moonshot no fue la única política orientada a una misión. Como demostró Henry Ergas hace tres décadas, prácticamente todas las economías líderes de la época utilizaban políticas tecnológicas y de innovación orientadas a misiones, algunas en mayor medida que otras (Ergas, 1987, p. 192; véase también Foray *et al*., 2012). Quizá el aspecto más interesante del análisis de Ergas sean las razones de los éxitos y fracasos de las políticas orientadas a las misiones en aquella época. Sostiene que el éxito y el fracaso de las misiones dependen, en primer lugar, de si las organizaciones encargadas de su ejecución cuentan con conocimientos técnicos, recursos financieros y autonomía operativa; en segundo lugar, de si las redes con socios externos permiten experimentar con soluciones alternativas; y, en tercer lugar, de si la latitud de la misión no está definida de forma demasiado laxa, permitiendo a las organizaciones desviarse hacia ámbitos en los que sus capacidades no son lo suficientemente fuertes. En otras palabras, Ergas describe —sin un marco teórico y conceptual específico— cómo las capacidades dinámicas específicas del sector público hicieron que el MOIP tuviera éxito.

Es importante señalar que, paralelamente al análisis de Ergas, la mayoría de los países experimentaron reformas masivas del sector público, las llamadas reformas de la nueva gestión pública (NGP) de los años ochenta y noventa (para una visión general, véase Drechsler, 2005). El principal objetivo de la NGP era introducir incentivos similares a los del mercado también en el sector público. Esto se plasmó en ideas como la descentralización de los organismos, la subcontratación de diversas funciones (desde el *back office* hasta la prestación real de servicios) y la remuneración por resultados de los gestores y los organismos.

En pocas palabras, las reformas de la NGP pretendían frenar los costes públicos y aumentar la eficacia de las organizaciones públicas. Tal vez el resultado más significativo de estas reformas —al menos para la política de innovación— es que los gobiernos modernos tienden a basarse en sistemas presupuestarios y de rendimiento unificados y holísticos en los que todas las actividades del gobierno se ven a través de las mismas lentes, y a menudo estas se definen por la eficiencia y el ahorro. Tales marcos dificultan, por definición, la justificación de las misiones. Para la gestión pública, sin embargo, las oleadas de reformulación de los años ochenta y noventa crearon una visión particularmente unificada y específica del rendimiento del sector público. Como sostienen Bouckaert y Peters (2002), esto significaba centrarse en el "rendimiento visible" de las actividades de nivel inferior —"visión de rana" (p. 230)— y no en los ámbitos políticos de nivel superior (por ejemplo, interorganizativos). Esta visión de rana se manifiesta hoy en día en la preocupación por orientar con precisión el apoyo gubernamental a nivel de proyecto y en herramientas de evaluación de políticas cada vez más complejas y, en su mayoría, basadas en fallos del mercado para comprender el impacto de dicho apoyo, la mayoría de las veces con un éxito desigual (Edler *et al*., 2016).

Este enfoque parte de la base de que existen respuestas correctas a cualquier cuestión política que pueda abordar un proyecto o propuesta específicos y que debemos encontrar los marcos de medición adecuados a través de análisis de datos cada vez más sofisticados. Esto se parece a lo que ocurre en muchos deportes de equipo, en los que el denominado enfoque Moneyball para encontrar talentos y la mejor forma de jugar se basa cada vez más en modelos estadísticos avanzados. En la política de I+D, estos cambios se alejan de los debates políticos sobre la dirección general de las políticas y se centran en el debate sobre instrumentos y mediciones concretas. Sin embargo, por muy importante que sea la medición, la innovación no solo tiene un final abierto,

no es lineal y está plagada de incertidumbre, sino que también desafía los marcos institucionales y los valores existentes (por ejemplo, gigantes de la economía colaborativa como Uber desafían los sistemas de transporte público), es decir, desafían la idea de valor que debería medirse (Schumpeter, 1942).

Lo que echamos de menos en los debates académicos y políticos es una mejor comprensión de las ramificaciones institucionales y políticas de las políticas orientadas a las misiones: ¿qué tipo de factores políticos son propicios para generar misiones con aceptación socioeconómica y legitimidad política? ¿Qué tipo de variedad de configuraciones y capacidades organizativas es necesario para desarrollar, aplicar y evaluar adecuadamente las misiones? ¿Qué formas de compromiso democrático contribuyen mejor a legitimar las misiones? En pocas palabras: ¿las misiones del siglo XXI requieren procesos de diseño y aplicación de políticas del siglo XXI? En la dirección de los sistemas de innovación en general no han recibido suficiente atención en los debates anteriores sobre las políticas orientadas a las misiones. Así, por ejemplo, Foray *et al.* abordan estas cuestiones en un artículo que, por lo demás, es excelente, solo de forma fugaz, al hablar de si un programa orientado a una misión se gestiona a través de una estructura de gobierno centralizada o descentralizada y subrayar la importancia de una financiación estable (2012, p. 1701). De hecho, se puede argumentar que la comunidad de estudiosos schumpeterianos nunca siguió el argumento de Nelson y Winter (1982) de que las políticas públicas debían ir acompañadas de nuevas y audaces estructuras organizativas en el sector público cumplido: "El diseño de una buena política es, en gran medida, el diseño de una estructura organizativa capaz de *aprender* y de ajustar el comportamiento en respuesta a lo aprendido" (p. 384; también Kattel *et al.*, 2019). Para avanzar en esta dirección, primero debemos aprender de la historia de las políticas orientadas a las misiones y luego preguntarnos cuáles son las lecciones para una teoría de las capacidades dinámicas del sector público.

Camello, león y niño: tres transformaciones de las políticas orientadas a la misión

Friedrich Nietzsche sostuvo en *Also sprach Zarathustra* (*Así habló Zaratustra*) que, como seres humanos, nuestro espíritu pasa por tres transformaciones en nuestro camino hacia el autodescubrimiento: del camello que puede llevar

cargas pesadas al león que puede y quiere luchar contra todo el mundo y al niño que juega con sus propias reglas. El camello denota la capacidad de sufrimiento y sacrificio; el león simboliza el poder de la soberanía y el niño tiene que ver con la creatividad y el juego. Sostenemos que las políticas orientadas a la misión han experimentado transformaciones similares en tres generaciones a lo largo de los últimos 150 años.

Breve historia de las políticas orientadas a las misiones

La idea de políticas orientadas a la misión tiene su origen en la idea de modernización, que por supuesto no es una idea "moderna" en absoluto. Aunque hoy en día estemos acostumbrados a equiparar modernización con occidentalización, lo que llamamos Estado y burocracia modernos tienen posiblemente orígenes asiáticos y específicamente chinos (Fukuyama, 2011). Lo que importa para nuestro contexto es la idea religioso-cultural del "mandato del cielo" que se aplicaba a los gobernantes, así como a los mandarines, en la China imperial de que debían gobernar bien y proveer al pueblo; el incumplimiento de este "mandato" creaba una causa legítima para derrocar al gobernante o despedir a los funcionarios (Drechsler, 2018). La contrapartida del mandato del cielo en la cultura occidental es la idea de la "razón de Estado", que tiene su origen en el libro de Giovanni Botero de 1591 (*Della Ragion di Stato*), de título homónimo —número 5 en la lista de libros económicos más vendidos publicados antes de 1850 (Reinert, 2007; Reinert, 2011; Reinert *et al*., 2017)—, que justifica las políticas (y Botero incluye explícitamente las políticas económicas) con base en lo que hoy se denomina "intereses nacionales".

Estas dos ideas se unen en torno a los estados desarrollistas de finales del siglo XIX y principios del XX con (proto)ideas erróneas de recuperación, que encuentran su caja de herramientas práctica en el Informe sobre el tema de las manufacturas de Alexander Hamilton de 1791 y su encarnación teórica en *Das Nationale System der politischen Oekonomie* (*El sistema nacional de economía política*) de Friedrich List (1841). El mandato del cielo y el interés nacional ofrecen un trasfondo ideológico a lo que se puede denominar el deber de ponerse al día como un desafío político global que subsumía bajo él una variedad de misiones políticas, desde la construcción de la base de conocimientos (por ejemplo, la reforma de las universidades) hasta la creación de relaciones comerciales y la política social (esta última es particularmente crucial para la

Alemania de Bismarck, incluso para la evolución de la economía como ciencia a través de los debates en torno a la "cuestión social" de la década de 1870; Drechsler, 2016). En particular, la historia de la recuperación alemana es digna de mención no solo por sus cuantiosas inversiones en desarrollo, que dieron lugar a una impresionante recuperación real y, en muchos casos, al adelantamiento de Inglaterra y otros líderes de la industria, sino también por la abundancia de innovaciones institucionales, como los bancos centrales como prestamistas de última instancia y los múltiples regímenes de seguros del Estado de bienestar.

El Estado desarrollista, como las políticas orientadas a la misión de primera generación, se basaba en la meritocracia experta en las organizaciones públicas acompañada, sin embargo, de una renovación y rejuvenecimiento constantes de las configuraciones organizativas (Karo y Kattel, 2015; Kattel *et al*., 2018). Como *instituciones ejemplares* podemos fijarnos en lo que se denomina "Sistema Althoff" en la política alemana de educación superior e investigación (llamado así por Friedrich Althoff, alto funcionario del Ministerio de Cultura prusiano y responsable de reformas universitarias de enorme éxito; vom Brocke, 1991), y en el MITI (Ministerio de Comercio Internacional e Industria) de Japón como agencia de desarrollo por excelencia de la "autonomía incorporada" (Evans, 1995). Aunque a menudo se considera que ambas instituciones representan la burocracia weberiana en su máxima expresión (con sistemas de contratación y promoción basados en el mérito y una organización del trabajo basada en normas), ambas gozaban de apoyo político de alto nivel, pero también se basaban en lo que puede denominarse redes carismáticas de amplio alcance, construidas y alimentadas por altos funcionarios (véase también el análisis en Karo, 2018, de la renovación organizativa en la burocracia de la innovación de Asia Oriental).

El camello puede representar la primera generación de políticas orientadas a la misión en la metamorfosis de Nietzsche: las políticas eran de amplio alcance y exigían resistencia y sacrificio en nombre de la recuperación y el orgullo nacionales. Una versión de estas políticas se encuentra también en la Unión Soviética y en otras políticas basadas en la planificación de después de la Segunda Guerra Mundial (Freeman, 1987; Chibber, 2003; Chandrashekar, 2016). De hecho, esta última puede considerarse una forma intermedia entre la primera y la segunda generación de políticas orientadas a la misión, en particular sus formas más exitosas, como el Commissariat du Plan en Francia,

con sus orígenes en las empresas mixtas de la década de 1920 y su apogeo en la década de 1960.

Schonfield sostiene que el éxito de la planificación francesa fue fundamental también para el fervor "antiamericano" de Kennedy por establecer objetivos de crecimiento económico a largo plazo (1966, pp. 72 y 73). La cultura de planificación francesa, centrada en lograr una "visión más completa del hombre" (citado en Schonfield, 1966, p. 227), deja claro que el objetivo de la "planificación es, por tanto, en parte ético: impone opciones sobre el uso de los recursos distintas de las que produciría el mercado" (Schonfield, 1966).

La segunda generación de políticas orientadas a las misiones son las conocidas políticas y agencias públicas de los años cuarenta a sesenta en materia de tecnologías militares y espaciales en Estados Unidos y las principales economías de Europa Occidental (Ergas, 1987; Soete y Arundel, 1993). Como argumenta Alvin Weinberg, director durante 18 años del Laboratorio Nacional de Oak Ridge, que formaba parte del Proyecto Manhattan, estas políticas orientadas a misiones tenían que ver con la "gran ciencia" desplegada en los "intereses nacionales" (Weinberg, 1967, p. 132). Desde el punto de vista organizativo, estas políticas solían ser aplicadas por laboratorios nacionales/públicos individuales con la misión concreta de resolver problemas tecnológicos concretos, y no de dedicarse a la ciencia básica; lo que también significaba que estas instalaciones estaban construidas de forma más jerárquica que las universidades (Weinberg, 1967). Weinberg sostiene que muchas de estas organizaciones perdieron el enfoque de sus misiones originales —en parte debido al cumplimiento de las misiones y en parte a la presión de los investigadores— y se orientaron hacia la investigación básica (Weinberg, 1967, p. 136; véase también Nelson *et al*., 1967, p. 169). Problemas similares surgieron en los países de Europa Occidental, donde el supuesto político básico era que "los resultados de la investigación constituyen un potencial no dirigido" (Krupp, 1985, p. 51), para que el sector privado "encuentre" la dirección de la innovación. En realidad, las políticas de investigación básica se complementaron con múltiples políticas orientadas a misiones civiles en forma de financiación a gran escala de la energía nuclear y el transporte (trenes magnéticos y aviación supersónica) (véase Gummett, 1980). Este fue quizá el reto clave para la segunda generación de políticas orientadas a misiones —y, en concreto, para los organismos de ejecución—: cómo redistribuir los recursos en torno a nuevas misiones civiles (Weinberg, 1967, pp. 134 y 135; también Nelson

et al., 1967, p. 3). Mientras que la primera generación de políticas orientadas a las misiones —las políticas de recuperación— se basaba en una amplia gama de organizaciones en constante renovación que contrataban a funcionarios expertos y contaban con un fuerte apoyo político, la segunda generación de políticas orientadas a las misiones tenía una visión mucho más heroica del cambio dinámico. Las misiones se construyeron en torno a agencias únicas con gestores de alto perfil a su cargo (Weinberg, 1967, p. 134; también Lambright *et al*., 1985). Esta ambición —tanto en los problemas que asumían las organizaciones de esta época como en la escala de inversión— trajo consigo éxitos masivos y efectos indirectos (Block y Keller, 2011; Mazzucato, 2013), pero también desempeñó un papel crucial en la desaparición de esta generación de políticas orientadas a las misiones.

Como sospechaba Weinberg y más tarde documentó Ergas (1987), muchos laboratorios de investigación impulsados por misiones no pudieron crear sensibilidad y flexibilidad en torno a su propósito, sobre todo a la hora de asumir nuevos retos emergentes menos tecnológicos y más sociales, como la contaminación y el deterioro de los centros urbanos (Nelson, 1977). Asimismo, la aparente falta de éxito a la hora de trasladar los éxitos de la I+D militar y sus adquisiciones al ámbito civil desempeñó un papel significativo en el cambio de actitudes políticas (Pavitt y Walker, 1976). Del mismo modo, los ejercicios de planificación, hermanos de las políticas orientadas a las misiones, a menudo no condujeron a resultados satisfactorios. Como documenta Schonfield, los fracasos de la política económica e industrial en el Reino Unido y otros países en la década de 1960, especialmente en contraste con sus éxitos en Francia, se debieron tanto al escaso compromiso político con la planificación a largo plazo (y no solo con la gestión del ciclo económico) como a la falta de capacidades adecuadas en las organizaciones de planificación (1966). Por el contrario, las capacidades de planificación francesas evolucionaron como "una colusión voluntaria entre altos funcionarios y altos directivos de las grandes empresas. Los políticos y los representantes de los trabajadores organizados pasaron en gran medida desapercibidos" (Schonfield, 1966, p. 128), y se hizo especial hincapié en la creación de capacidades dentro de las organizaciones públicas (y no en su subcontratación a comisiones independientes; Schonfield, 1966, p. 105). La idea era elegir a los que quisieran: "Seleccionar deliberadamente unas pocas empresas prometedoras que parecieran dispuestas y capaces de avanzar con rapidez, y luego darles todos los estímulos posibles

en forma de grandes contratos, ayuda financiera y otros favores" (Schonfield, 1966, p. 111) y con miembros elegidos a dedo en las comisiones de modernización (Schonfield, 1966, p. 98). Esto contrasta con el planteamiento británico, en el que las empresas "medias" ocupaban el asiento del conductor de las comisiones de planificación que, en consecuencia, no establecían planes ambiciosos ni desarrollaban mecanismos de aplicación adecuados.

Además, uno de los factores clave de la desaparición de las políticas orientadas a misiones y de la planificación industrial en Europa fue la aparición de la Comunidad Económica Europea, en la que cada país tenía estilos y capacidades de planificación bastante diferentes (Schonfield, 1966). En lugar de surgir un estilo europeo común de planificación industrial y, con él, de políticas orientadas a misiones a finales de los años sesenta y setenta, se mantuvo más bien un estancamiento de planes y misiones, y de culturas políticas (Schonfield, 1966, p. 141; también p. 133). Los resultados de esta situación se reflejaron en el destino de las empresas europeas de electrónica y semiconductores que, individualmente, no podían competir con las empresas estadounidenses y no podía surgir una industria europea, ya que las culturas políticas nacionales seguían siendo dominantes (Schonfield, 1966, pp. 374 y 375; Dosi, 1981).

La organización ejemplar para este periodo es DARPA, tanto por su flexibilidad interna como por su capacidad para rejuvenecer su enfoque en torno a la misión de defensa, resumida en esto por Bonvillian (2018).

La segunda generación de políticas y organizaciones orientadas a misiones tiene las características del león de Nietzsche: organizaciones con enormes ambiciones, tripuladas por ingenieros y funcionarios de talento y respaldadas por políticos visionarios.

Al final de esta era surgen tendencias políticas contradictorias:

Por un lado, se empezó a prestar más atención a los ejercicios de previsión tecnológica de futuro (de propósito general) y a la búsqueda de visiones, que, en particular para las economías de Asia Oriental, iban acompañados de la idea de adelantarse a los competidores internacionales, en lugar de limitarse a alcanzarlos. En esencia, las políticas orientadas a la misión fueron sustituidas lentamente por la búsqueda de tecnologías futuras y la preparación de las economías para su difusión (Rothwell y Zegveld, 1981).

Por otro lado, la aparición de un enfoque de la política (de innovación) basado en las deficiencias del mercado, que llegó a dominar el ámbito político

junto con las reformas de la NPM a finales de los años ochenta y dio lugar a la privatización de los laboratorios públicos, la aparición de nuevos organismos de financiación independientes (por ejemplo, los consejos de investigación), la concentración en la comercialización y la comercialización de la investigación (por ejemplo, los sistemas de subvenciones competitivas) y las prácticas de rentabilidad en las prácticas de evaluación de políticas (Gummett, 1980; Boden *et al*., 1998). Todo ello contribuyó a la desaparición de la direccionalidad de la innovación como programa político.

La tercera generación de políticas y organizaciones orientadas a las misiones que ahora está en auge tiene múltiples impulsores y un conjunto de actores algo heterogéneo:

a) Organizaciones multilaterales como la UE se han destacado por instar a desarrollar "nuevas" misiones en torno a la sostenibilidad y otras cuestiones decididamente socioeconómicas (en contraposición a las exclusivamente tecnológicas) (Soete y Arundel, 1993).
b) Las grandes organizaciones filantrópicas privadas, como la Fundación Gates y otras, han buscado problemas específicos (por ejemplo, enfermedades) para resolverlos y centran no solo su financiación sino también importantes redes en esos problemas como misiones.
c) Los movimientos sociales ascendentes han sido capaces de centrar la direccionalidad de la investigación, por ejemplo, el impacto de Act up y otros grupos en la investigación del VIH y su mayor financiación (Leadbeater, 2018). Del mismo modo, la *Energiewende* de Alemania nunca se habría producido sin el movimiento verde (Fagerberg, 2018). Por otro lado, el Moonshot de Kennedy, a su vez, creó por sí mismo una ola de entusiasmo con un impacto prolongado en la educación de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) en las escuelas.

A diferencia de las generaciones anteriores de políticas orientadas a la misión, la manifestación actual no tiene un "diseño dominante" en cuanto a su sistema de gobernanza. Entre la gran heterogeneidad de intentos, se perfilan algunos rasgos clave:

En primer lugar, centrarse en la capacidad de respuesta social de la ciencia y la innovación. En lugar de centrarse en un sector específico (como la energía) o en una tecnología (como la nuclear), como solía ocurrir en la generación

anterior, los intentos actuales pueden caracterizarse por un enfoque intersectorial por diseño (Mazzucato, 2018a).

En segundo lugar, con la receptividad social también los ciudadanos y el compromiso social han pasado a ser el centro de atención de las políticas orientadas a la misión. Las agencias de innovación, diseño y digitales intentan centrarse cada vez más en los ciudadanos como "usuarios" de los servicios públicos, y estas organizaciones experimentan con múltiples mecanismos ágiles de retroalimentación para acelerar los procesos políticos en el marco de una misión más amplia vinculada a un fin público específico (OCDE, 2017).

En tercer lugar, el experimentalismo se considera una característica clave de las políticas y organizaciones orientadas a las misiones, y esto se refleja en la adopción de ensayos de control aleatorios por parte de filántropos y empresas sociales en un extremo, y por principios de prestación de servicios de creación de prototipos en el otro. Este último rasgo acerca a esta generación de políticas y organizaciones orientadas a la misión a lo que Nietzsche tenía en mente con la transformación del alma en niño: la experimentación lúdica es parte integrante de los intentos actuales de innovación orientada a la misión (véase también Kuhlmann *et al.*, 2010, sobre la "danza de la política de innovación").

Como organización ejemplar podemos fijarnos en el Servicio Digital del Gobierno del Reino Unido, fundado en 2011, que fue capaz de crear el galardonado dominio común del gobierno, gov.uk, contratar a los mejores ingenieros y diseñadores de software del país, romper las redes oligopolísticas de grandes empresas proveedoras que competían por los contratos de Tecnologías de la Información (TI) del gobierno y, al hacerlo, ahorrar 4 mil millones de libras esterlinas sin proponérselo activamente (Birkinshaw y Duncan, 2014).

¿Qué podemos aprender de la historia de las políticas orientadas a la misión?

Para resumir nuestro análisis de las tres transformaciones de las políticas orientadas a las misiones, podemos extraer las siguientes lecciones de la historia:

En primer lugar, existe una *taxonomía* de misiones que va desde las misiones socioeconómicas de la primera generación hasta las misiones tecnológicas de la segunda y las misiones sociotecnológicas de la actual tercera generación.

Cada tipo de políticas orientadas a las misiones implica diferentes capacidades para diseñar, aplicar y evaluar las misiones. Para cada tipo, la direccionalidad de los sistemas de innovación se genera a partir de un contexto ideológico diferente: las políticas de la primera generación estaban impulsadas por la recuperación como misiones nacionales y, a menudo, también nacionalistas; las políticas de la segunda generación estaban impulsadas por las necesidades de seguridad nacional y la carrera armamentística tecnológica; las políticas de la tercera generación adquieren su urgencia y propósito a partir de los retos socioeconómicos "intratables" y los movimientos sociales relacionados con estos retos (por ejemplo, el movimiento verde).

En segundo lugar, los factores que determinaron el éxito o el fracaso de las anteriores generaciones de PIM tuvieron que ver tanto con las inversiones en capacidades de I+D (por ejemplo, laboratorios de investigación) *como con* las capacidades de configuración del mercado (por ejemplo, prácticas de adquisición de las organizaciones militares). Esta complementariedad dentro de las políticas orientadas a las misiones, y entre las políticas orientadas a las misiones y otras políticas económicas, desempeña un papel importante en el éxito de las misiones.

En tercer lugar, las *capacidades* del sector público para desarrollar la direccionalidad de las políticas han existido históricamente en múltiples niveles, por ejemplo, apoyo político de alto nivel para legitimar las misiones; experiencia a nivel operativo para la investigación, y nivel de diseño de políticas para las políticas de demanda.

En cuarto lugar, cómo pueden estructurarse las organizaciones públicas para que se conviertan en organizaciones dinámicas de aprendizaje que den la bienvenida a la incertidumbre, la exploración y la experimentación.

Dos culturas: capacidades y competencias

Como hemos visto anteriormente, uno de los principales retos a la hora de diseñar y aplicar los MOIP —y en general las políticas de innovación que se ocupan de la dirección de la innovación más que de la tasa— es el contexto de gobernanza. Esto incluye diversos temas, desde el establecimiento de las misiones hasta su evaluación. Sin embargo, no existe un marco conceptual adecuado para debatir y rastrear cómo evolucionan dichas capacidades y por

qué cambian (o no). Existen dos culturas —la de las capacidades y la de las aptitudes— que rara vez se hablan entre sí. Existe la tradición schumpeteriana de las *capacidades* dinámicas de la empresa y la tradición weberiana de *las capacidades* del sector público para elaborar políticas. En medio de estas dos culturas se sitúa la NPM inspirada en la teoría de la elección pública como un intento, en su mayor parte fallido, de trasladar algunas de las capacidades y prácticas del sector privado al sector público (véase Kattel *et al*., 2018). A continuación proponemos una forma de sintetizar estas "dos culturas" como *capacidades dinámicas en el sector público* y, enseguida, analizamos las capacidades que son clave para las políticas orientadas a la misión del siglo XXI.

La tradición schumpeteriana de las capacidades dinámicas se centra en la ambidexteridad: ¿cómo *explorar* nuevas oportunidades y, al mismo tiempo, seguir *explotando* los puntos fuertes existentes? La idea de ambidexteridad organizativa fue desarrollada por diversos teóricos de la gestión, desde Burns y Stalker (1961) hasta Duncan (1976) y Mintzberg (1989), y finalmente "codificada" por March (1991). Teece y Pisano resumen los principios básicos de las capacidades dinámicas de la siguiente manera:

> El término "dinámico" se refiere al carácter cambiante del entorno; se requieren ciertas respuestas estratégicas cuando el tiempo de comercialización y el calendario son críticos, el ritmo de la innovación se acelera y la naturaleza de la competencia y los mercados futuros es difícil de determinar. El término "capacidades" hace hincapié en el papel clave de la gestión estratégica a la hora de adaptar, integrar y reconfigurar adecuadamente las habilidades, los recursos y las competencias funcionales internas y externas de la organización en un entorno cambiante (Teece y Pisano, 1994, p. 1; véase también O'Reilly y Tushman, 2004, 2008; Lam, 2006; Helfat y Martin, 2015; Teece, 2016).

Es importante señalar que estas capacidades no pueden imitarse o reproducirse inmediatamente en otras empresas.

Quizá la forma más sencilla de resumir esta línea de investigación sea la siguiente: las empresas tienen rutinas y capacidades *ordinarias* para explotar los puntos fuertes y las oportunidades de negocio existentes, pero para hacer frente a la incertidumbre fundamental del mercado futuro, las empresas deben adquirir capacidades *dinámicas*. La tradición weberiana de creación de capacidad se ha expresado mejor en los debates sobre el Estado desarrollista.

En particular, los estudiosos del Estado desarrollista de Asia Oriental —Amsden (1989), Evans (1995), Evans y Rauch (1999), Haggard (1990), Wade (1990)— convirtieron el concepto de burocracia altamente capacitada, junto con una noción específica de autonomía integrada, en una variable crucial para explicar los buenos resultados de desarrollo de las economías de Asia Oriental. Y más allá, Chalmers Johnson y su concepto de Estado desarrollista son los que mejor lo captan: un país con una orientación política preponderante hacia el desarrollo apoyada por una burocracia de élite pequeña y barata centrada en torno a una organización piloto, como el MITI en Japón, con suficiente autonomía (intervención limitada del Poder Legislativo y Judicial) (Johnson, 1982, pp. 305-320).

La investigación sobre el Estado desarrollista parte de la base de que las capacidades del sector público pueden desarrollarse mejor con los mejores talentos reclutados y motivados a través de *medios weberianos* de *reclutamiento meritocrático* y *gestión de la carrera profesional* para que trabajar para el gobierno sea económicamente competitivo y/o culturalmente aún más gratificante/prestigioso que trabajar en el sector privado. Evans y Rauch (1999) cimentaron estas ideas mediante un análisis cuantitativo que puso a prueba la importancia de algunos de los elementos "weberianos" (contratación basada en el mérito y sistemas de carrera) en una muestra mucho más amplia de países en su conjunto (véanse también Evans, 1998; Rauch y Evans, 2000).

Además, Painter y Pierre (2005) distinguen entre capacidad estatal, política y administrativa:

- la capacidad estatal (o política) consiste en lograr resultados adecuados y contar con legitimidad y consentimiento para ello (por ejemplo, la aprobación generalizada en torno a la sostenibilidad medioambiental);
- la capacidad política (y analítica) consiste en hacer una elección inteligente coherente para lograr los resultados (por ejemplo, la coordinación entre las normas reguladoras, las prácticas de contratación pública y los créditos fiscales a la I+D), y
- la capacidad administrativa (y operativa) consiste en gestionar eficazmente los recursos (financieros, técnicos y humanos) a lo largo de todo el ciclo político.

En resumen, las capacidades dinámicas se centran en las habilidades dentro de las empresas que permiten el cambio en un entorno incierto, y las capacidades del sector público se concentran en las estructuras dentro de las organizaciones públicas que permiten convertirse en agentes de cambio dentro del contexto más amplio del sector público (Karo y Kattel, 2018).

Lo que falta en el marco weberiano de las capacidades es la dinámica evolutiva: ¿por qué determinadas constelaciones de capacidades tienen más éxito que otras? En el contexto de las empresas, el éxito en el mercado proporciona el entorno de selección. ¿Cómo podemos conceptualizar una dinámica similar en el sector público?

Proponemos una nueva síntesis que incluye ambas "culturas" de capacidades. A saber, las capacidades *dinámicas dentro de* cada nivel de capacidades proporcionan el impulso para el cambio que, a su vez, retroalimenta las capacidades a través de mecanismos de retroalimentación sociopolíticos (desde los medios de comunicación y los actores sociales hasta los sistemas electorales y los controles y equilibrios institucionales) que actúan como entorno de selección (Pierson, 2004, sobre mecanismos de retroalimentación; Rip, 2016, sobre mecanismos de selección). Las capacidades son habilidades y rutinas ("reglas de decisión", por retomar a Nelson y Winter, 1974) dentro de varios niveles de capacidades, y constituyen el tipo de capacidad existente en un momento dado (véase también Andrews *et al.*, 2017).

Para ejemplificar lo que queremos decir, podemos volver a examinar la historia de las políticas orientadas a la misión y las capacidades dinámicas en tres niveles:

- Capacidades estatales: Antes hemos argumentado que las industrias electrónicas de Europa Occidental no pudieron competir con Estados Unidos porque no fueron capaces de generar principios y misiones de planificación europeos comunes. En su lugar, todos los países líderes prefirieron mantenerse dentro de su propio conjunto de normas y principios (Schonfield, 1966; Dosi, 1981). En nuestra opinión, esto se explica por la falta de legitimidad y de consenso en torno a la necesidad de que las capacidades *europeas* —y no solo las nacionales— establezcan objetivos ambiciosos y planifiquen en consecuencia (véase también el debate en Foray, 2018, sobre las políticas de especialización inteligente en Europa). Por el contrario, las economías de Asia

Oriental muestran hoy sólidas capacidades de liderazgo para rejuvenecer las misiones del Estado desarrollista hacia nuevas misiones del siglo XXI que se basan en la creación de nuevas fronteras tecnológicas, el cambio de los comportamientos de los consumidores, etcétera. (Karo, 2018).

- Capacidades políticas: Una vez más, como se ha argumentado anteriormente, las misiones militares estadounidenses de I+D tuvieron un gran éxito en la creación de efectos indirectos porque también hubo una creación masiva de demanda a través de las prácticas de contratación pública. En resumen, el impacto más amplio de las misiones se derivó de las capacidades efectivas de coordinación política (véase también McKelvey y Saemundsson, 2018). Estas capacidades crearon coherencia política a lo largo de la cadena de valor en la innovación relacionada con la defensa. En el contexto europeo, hoy podemos pensar en la Organización Europea para la Investigación Nuclear (CERN) como un ejemplo de empresa de investigación básica que busca utilizar sus prácticas idiosincrásicas de contratación pública para generar mayores efectos socioeconómicos indirectos. Y como muestran Florio *et al.* (2018), lo hace con un éxito considerable.
- Capacidades administrativas: Podría decirse que la incapacidad para reunir capacidades técnicas, de planificación y administrativas condenó al fracaso los intentos británicos de planificación económica y políticas orientadas a misiones en los años sesenta y setenta. La planificación siguió siendo a corto plazo, fue fácilmente capturada por la industria y no contó con el apoyo organizativo y los recursos adecuados (Schonfield, 1966; Ergas, 1987). Breznitz *et al.* (2018) muestran que las capacidades organizativas pueden adoptar diversas formas para tener éxito y volver a crear capacidades administrativas duraderas para abordar las misiones.

Quizá lo más importante sea que los distintos niveles de capacidades dinámicas están interrelacionados dentro de los ciclos políticos, lo que hace que el cambio en las capacidades y rutinas existentes sea aún más difícil.

Conclusión: capacidades dinámicas del sector público para las misiones del siglo xxi

Para hacer frente a los grandes retos del siglo xxi, la política de innovación tiene que pasar del enfoque actual de apoyar y medir (encontrar el fallo del mercado; solucionarlo con un instrumento de apoyo, y medir el impacto) a la política de innovación de liderar y aprender (crear y dar forma a los mercados con diversos instrumentos políticos con horizontes de impacto abiertos, y aprender a través de un compromiso social y una coordinación más amplios). Como ya hemos dicho, muchos países y organizaciones internacionales están adoptando el enfoque de la innovación basado en retos y misiones. ¿Cuáles son las capacidades dinámicas necesarias para tales políticas y qué nos enseñan la historia y los debates actuales?

Sostenemos que las misiones del siglo xxi requieren un conjunto de capacidades dinámicas en el sector público para generar políticas orientadas a las misiones:

La clave de nuestra premisa es que los grandes retos solo pueden resolverse a través de asociaciones dinámicas entre el sector público y el privado, pero estas se han visto limitadas por la idea de que los agentes públicos, en el mejor de los casos, fijan los mercados. Un papel de cocreación de mercados exige que el Estado tenga capacidad de liderazgo y compromiso: las misiones pueden convertirse demasiado pronto en meras etiquetas de moda sobre prácticas "habituales" o en ejercicios de planificación demasiado rígidos y verticalistas. Por lo tanto, las capacidades para comprometerse con un amplio conjunto de actores sociales para mostrar liderazgo a través de una visión audaz son vitales en tiempos de alto "déficit democrático" en muchos países desarrollados (véase esir, 2017). Algunos de los grandes retos cuestionan "el modo de vida" tal como lo conocemos (por ejemplo, la suburbanización acompañada de sistemas de transporte congestionados). La capacidad de fomentar el compromiso ascendente significa que existe la capacidad de establecer una misión, pero también de dejar suficiente espacio para la contestación y la adaptabilidad (véase Daimer *et al*., 2012).

En el plano político, la capacidad de encontrar combinaciones coherentes de políticas (instrumentos y financiación) y capacidades de coordinación parecen fundamentales para el éxito de las actuales políticas orientadas a las misiones (véase esir, 2017). Dado que las misiones actuales no se limitan a

soluciones tecnológicas, sino que incluyen importantes aspectos sociopolíticos, las capacidades de experimentación son quizá más importantes que antes. Igualmente importantes son las capacidades de evaluación que no se basan únicamente en enfoques basados en fallos del mercado (por ejemplo, el análisis coste-beneficio), sino que pueden integrar la investigación de los usuarios, los experimentos sociales y la reflexión a nivel de sistema (véanse también Rip, 2006; Lindner *et al*., 2016).

Las capacidades administrativas deben basarse en la diversidad de conocimientos y competencias, desde la ingeniería hasta la designación centrada en el ser humano, las formas organizativas para mezclar áreas de conocimiento no relacionadas (por ejemplo, en la movilidad y la planificación urbanas, los estilos de vida importan tanto como los nuevos sistemas de almacenamiento de energía; véase Grillitsch *et al*., 2017), y la fluidez organizativa (por ejemplo, equipos interdepartamentales) parecen fundamentales para gestionar nuevas misiones (OCDE, 2017). Estos conjuntos de capacidades también señalan las direcciones de la investigación futura en políticas orientadas a las misiones: necesitamos comprender mejor cómo el sector público puede generar y alimentar tales capacidades dinámicas.

Referencias

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press: Oxford, Reino Unido.

Andrews, M., Pritchett, L, y Woolcock, W. (2017). *Building State Capability. Evidencia, análisis, acción*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. En *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (pp. 609-626). NBER. Princeton, NJ: Princeton University Press.

BEIS (Departamento de Empresa, Energía y Estrategia Industrial) (2017). *Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future*. Consultado en https:// assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf.

Birkinshaw, J., y Duncan, S. (2014). *El Servicio Digital del Gobierno (Reino Unido)*. Londres, Reino Unido: London Business School.

Block, F., y Keller, M. R. (eds.) (2011). *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*. Londres, Reino Unido: Paradigm.

Boden, R., Gummett, P., Cox, D., y Barker, K. (1998). Men in white coats … men in grey suits: new public management and the funding of science and technology services to the UK Government. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, *11*(3), 267-291.

Bonvillian, W. (2018). DARPA y sus clones ARPA-E e IARPA: un modelo de innovación único. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty026.

Bouckaert, G., y Peters, B. G. (2002). Performance measurement and management. *Public Performance and Management Review*, *25*(4), 359-362.

Breznitz, D., Ornston, D., y Samford, S. (2018). Mission critical: the ends, means, and design of innovation agencies. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty027.

Burlamaqui, L. (2006). ¿Cómo deben interactuar las políticas de competencia y las cuestiones de propiedad intelectual en un mundo globalizado? A Schumpeterian perspective. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, No. 6.

Burns, T., y Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovations*. Londres, Reino Unido: Tavistock.

Cantner, U., y Vannuccini, S. (2018). Elements of a Schumpeterian catalytic research and innovation policy. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty028.

Chandrashekar, C. P. (2016). Development planning. en E. S. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (eds.), *Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 519-532). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing:.

Chang, H. J. (2002)..*Kicking Away the Ladder-Development Strategy in Historical Perspective*. Londres, Reino Unido: Anthem Press.

Chibber, V. (2003), *Locked in Place: State Building and Late Industrialization in India*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cottam, H. (2018), *Ayuda radical: Cómo podemos rehacer las relaciones entre nosotros y revolucionar el Estado del Bienestar.* Londres, Reino Unido: Little, Brown.

Dachs, B., Dinges, M., Weber, M., Zahradnik, G., Warnke, P., y Teufel, B. (2015). Herausforderungen Und Perspektiven Missionsorientierter Forschungs- Und Innovationspolitik. *Studien zum deutschen Innovationssystem*, 12-2015. Berlín: Expertenkommission Forschung und Innovation.

Daimer, S., Hufnagl, M., y Warnke, P. (2012). Challenge-oriented policy-making and innovation systems theory: reconsidering systemic instruments. En K. Koschatzky (ed.), *Innovation System Revisited: Experiences from 40 Years of Fraunhofer ISI Research*. Stuttgart, Alemania: Fraunhofer Verlag.

Dosi, G. (1981). Technical change and survival: Europe's semiconductor industry. Sussex European Papers nº 9. Universidad de Sussex: Centro de Investigación Europea de Sussex.

Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-Autistic Economics Review*, SS, 17-28.

Drechsler, W. (2016). La escuela histórica alemana y el Kathedersozialismus. En E. S Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (eds.), *Manual de teorías alternativas del desarrollo económico* (pp. 109-123). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Drechsler, W. (2018, de próxima publicación). Confucianism and economic performance in Imperial China. En P. P. Rössner (ed.), *The Road to Wealth? Ideas, Economic Thought and Global Economic Divergence During the Last Millennium*. Reino Unido: University of Manchester Press: Manchester.

Drechsler, W., Backhaus, J. G., Burlamaqui, L., Chang, H. J., Kalvet, T., Kattel, R., Kregel, J. A., y Reinert, E. S. (2006). *Creative Destruction Management: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift*. Tallin, Estonia: Centro Praxis de Estudios Políticos.

Duncan, R. B. (1976). The ambidextrous organization: designing dual structures for innovations. En R. H. Kilmann, L. R. Pondy y D. P. Slevin (eds.), *The Management of Organization Design: Strategies and Implementation* (pp. 167-188), vol. 1. Nueva York, NY: North-Holland.

Edler, J., Cunningham, P., y Gök, A. (eds.) (2016). *Handbook of Innovation Policy Impact*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Ergas, H. (1987). ¿Importa la política tecnológica? En *Technology and Global Industry: Companies and nations in the world economy* (pp. 191-245). Washington, DC: National Academies Press.

ESIR (Grupo de expertos sobre el impacto económico y social de la investigación y la innovación) (2017). Towards a Mission-Oriented Research and Innovation Policy in the European Union. Memorándum de ESIR.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *The Journal of Development Studies*, S4(6), 66-86.

Evans, P., y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, *14*(5), 748-765.

Fagerberg, J. (2016). Innovation policy: rationales, lessons and challenges. *Journal of Economic Surveys*, S1(2), 497-512. DOI: 10.1111/joes.12164.

Fagerberg, J. (2018). Mission (im)posible? The role of innovation (and innovation policy) in supporting structural change and sustainability transitions. TIK Working Papers on Innovation Studies No. 20180216. Universidad de Oslo: Centro de Tecnología, Innovación y Cultura.

Ferlie, F., y Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations. Concepts, Schools and Contemporary Issues*. Londres, Reino Unido: Routledge.

Florio, M., Giffoni, F., Giunta, A., y Sirtori, E. (2018). Big science, learning and innovation: evidence from CERN procurement. *Cambio industrial y empresarial*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty029.

Foray, D. (2018). Estrategias de especialización inteligente como un caso de política orientada a la misión: un estudio de caso sobre la aparición de nuevas prácticas políticas. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty030.

Foray, D., Mowery, D. C., y Nelson R. R. (2012). Public R&D and social challenges: what lessons from mission R&D programs?. *Política de Investigación*, *41*(10), 1697-1702.

Freeman, C. (1987). *Política tecnológica y resultados económicos: Lessons from Japan*. Londres, Reino Unido: Pinter.

Fukuyama, F. (2011). *Los orígenes del orden político: De los tiempos prehumanos a la Revolución francesa*. Nueva York, NY: Farrar, Straus and Giroux.

Galbraith, J. K. (1973). *Economics and the Public Purpose*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.

Goodsell, C. T. (2011). Mission mystique: strength at the institutional center. *The American Review of Public Administration*, *41*(5), 475-494.

Grillitsch, M., Asheim, B., y Trippl, M. (2017). Unrelated knowledge combinations: unexplored potential for regional industrial path development. Papers in Innovation Studies, n.º 2017/10. Lund, Suecia: Universidad de Lund, Circle-Centro de Innovación, Investigación y Competencias en la Economía del Aprendizaje.

Gummett, P. (1980). *Científicos en Whitehall*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.

Haggard, S. (1990). Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hausmann, R., y Rodrik, D. (2006). *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. John F. Kennedy School of Government. Consultado en http://j.mp/2oWZa7W.

Helfat, C. E., y Martin, J. A. (2015). "Dynamic managerial capabilities: review and assessment of managerial impact on strategic. *Journal of Management*, *41*(5), 1281-1312.

Hirschman, A. O. (1958). *La estrategia del desarrollo económico*. New Haven, CT: Yale University Press.

Johnson, C. (1982). *miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Karo, E. (2018). Políticas de innovación orientadas a la misión y burocracias en Asia Oriental. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty031.

Karo, E., y Kattel, R. (2015). Innovation bureaucracy: does the organization of government matter when promoting innovation?. Papers in Innovation Studies, 2015/38. Lund, Suecia: Universidad de Lund, Circle-Centro de Innovación, Investigación y Competencias en la Economía del Aprendizaje.

Karo, E., y Kattel, R. (2018). Innovation and the state: towards an evolutionary theory of policy capacity. En X. Wu, M. Howlett y M. Ramesh (eds.), *Policy Capacity: State and Societal Perspectives* (pp. 123-150). Cham: Palgrave Macmillan.

Kattel, R., Drechsler, W., y Karo, E. (2019). *Innovation Bureaucracy: How Governments Successfully Support Innovation*. Londres, Reino Unido: Yale University Press.

Kattel, R., Kregel, J. A., y Reinert, E. S. (2016). Classical development economists of the mid-twentieth century. En E. S Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (eds.). *Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 336-351). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Kattel, R., Ryan-Collins, J., Mazzucato, J. M., y Sharpe, S. S. (2018). The economics of change: Policy and appraisal for missions, market shaping and public purpose. Documento de trabajo, IIPP WP 2018-06.

Krupp, H. (1985). Public promotion of innovation: disappointments and hopes. En G. Sweeney (ed.), *Innovation Policies. An International Perspective* (pp. 48-79). Londres, Reino Unido: Pinter.

Kuhlmann, S., y Rip, A. (2018). Next generation innovation policy and grand challenges. *Science and Public Policy*, *45*(4), 448-454.

Kuhlmann, S., Shapira, P., y Smits, R. (2010). Introduction. A systemic perspective: the innovation policy dance. En R. Smits, S.

Kuhlmann y P. Shapira (eds.). *The Theory and Practice of Innovation Policy. An International Research Handbook* (pp. 1-22). Cheltenam, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Lam, A. (2006). Organizational innovations. En J. Fagerberg, D. Mowery y R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 115-147). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Lambright, W. H., Crow, M., y Shangraw, R. (1985). National projects in civilian technology. En J. D. Roessner (ed.), *Government Innovation Policy. Design, Implementation, Evaluation* (pp. 63-74). Basingstoke, Reino Unido: Macmillan.

Leadbeater, C. (2018). Postscript: movements with missions make markets, *Industrial and Corporate Change*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty033.

Lindner, R., Daimer, S., Beckert, B., Heyen, N., Koehler, J., Teufel, B., Warnke, P., y Wydra, S. (2016). Addressing directionality: orientation failure and the systems of innovation heuristic. Towards reflexive governance, Fraunhofer ISI Discussion Papers Innovation Systems and Policy Analysis No. 52. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.

List, F. (1841). *Das Nationale System Der Politischen Oekonomie. Der Internationale Handel, Die Handelspolitik Und Der Deutsche Zollverein*. Jena, Alemania: Fisher.

March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning, *Organization Science*, *2*(1), 71-87. Número especial Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March.

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myths in Risk and Innovation*. Anthem Press.

Mazzucato, M. (2017). Mission-oriented innovation policy: challenges and opportunities. UCL Institute for Innovation and Public. Documento de trabajo con fines específicos, IPP WP 2017-01. Consultado en https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public- purpose/publications/2018/jan/mission-oriented-innovation-policy-challenges-and-opportunities.

Mazzucato, M. (2018a). *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*. European Commission: Bruselas, Bélgica. Consultado en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf.

Mazzucato, M. (2018b). Políticas de innovación orientadas a la misión: retos y oportunidades. *Cambio industrial y empresarial*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty034.

Mazzucato, M. (2018c). *El valor de todo. Hacer y tomar en la economía global*. Londres, Reino Unido: Allen Lane.

Mazzucato, M., y Pérez, C. (2015). Innovation as growth policy: the challenge for Europe. En J. Fagerberg, S. Laestadius y B. Martin (eds.), *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change and Governance* (pp. 227-262). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

McKelvey, M., y Saemundsson, R. J. (2018). An evolutionary model of innovation policy: conceptualizing the growth of knowledge in innovation policy as an evolution of policy alternatives, *Industrial and Corporate Change*, *27*(5). DOI: 10.1093/icc/dty035.

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. Nueva York, NY: Simon and Schuster.

Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, *74*(3), 75.

Mowery, D. C. (2011). Federal policy and the development of semiconductors, computer hardware and computer software: a policy model for climate change R&D? En R. M. Henderson y R. G. Newell (eds.), *Accelerating Energy Innovation: Insights from Multiple Sectors* (pp. 159-188). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Nelson, R. R. (1959). The simple economics of basic scientific research. *Journal of Political Economy*, *17*(3), 297-306.

Nelson, R. R. (1977). *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis*. Nueva York W.W. Norton and Company.

Nelson, R. R., Peck, M. J., y Kalachek, E. D. (1967). *Technology, Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Nelson, R. R., y Winter, S. G. (1974). Neoclassical vs evolutionary theories of economic growth: critique and prospectus, *The Economic Journal*, *84*(336), 886-905.

Nelson, R. R., y Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nurkse, R. (1953). *Problemas de la formación de capital en los países subdesarrollados*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

OCDE (2015). Innovación del sistema: Informe de Síntesis. OCDE: París. Consultado en https://www.innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/general/SYSTEMINNOVATION_FINALREPORT.pdf.

OCDE (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges. Working with Change*. Consultado en http://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en.

O'Reilly, C. A., y M. L. Tushman (2004). The ambidextrous organizations, *Harvard Business Review, 8S*(4), 74-81.

O'Reilly, C. A., y Tushman, M. L. (2008). Ambidexterity as a dynamic capability: resolving the innovator's dilemma, *Research in Organizational Behavior*, 28, 185-206.

Painter, M., y Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: issues and themes. En M. Painter y J. Pierre (eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 1-18). Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Pavitt, K., y Walker, W. (1976). Government policies towards industrial innovation: a review. *Research Policy*, *5*(1), 11-97.

Peters, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. Canadá: Centro Canadiense de Gestión Desarrollo.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Reino Unido: Princeton University Press.

Rauch, J. E., y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, *75*(1), 49-71.

Reinert, E. S. (2007). *Cómo se hicieron ricos los países ricos… y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Londres, Reino Unido: Constable.

Reinert, E. S., Carpenter, K., Reinert, F. A., y Reinert, S. A. (2017). 80 bestsellers económicos antes de 1850: una nueva mirada a la historia del pensamiento económico. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 74. Consultado en http://technologygovernance.eu/files/main//20170511031642 42.pdf.

Reinert, S. A. (2011). *Traducir el imperio. La emulación y los orígenes de la economía política*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rip, A. (2006). A co-evolutionary approach to reflexive governance-and its ironies. En J.-P. Voss, D. Bauknecht y R. Kemp (eds.), *Gobernanza reflexiva para el desarrollo sostenible*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Rip, A. (2016). La ropa del emperador: un ensayo sobre la RRI en Bruselas y sus alrededores. *Journal of Responsible Innovation*, *S*(3), 290-304.

Rothwell, R., y Zegveld, W. (1981). *Innovación industrial y política pública. Preparativos para las décadas de 1980 y 1990*. Londres, Reino Unido: Pinter.

Schonfield, A. (1966). *El capitalismo moderno: The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Londres, Reino Unido: Routledge.

Soete, L., y Arundel, A. (eds.) (1993). *An Integrated Approach to European Innovation and Technology Diffusion Policy: A Maastricht Memorandum*. Maastricht, Países Bajos: Comisión Europea.

Sterling, A. (2014). ¿Hacia la democracia de la innovación? Participation, responsibility and precaution in innovation governance. STEPS Working Paper, n.º 78.

Sweeney, G. (1985). Introduction. En G. Sweeney (ed.), *Innovation Policies. An International Perspective* (pp. vii-x). Londres, Reino Unido: Pinter.

Teece, D. (2016). Dynamic capabilities and entrepreneurial management in large organizations: toward a theory of the (entrepreneurial) firm. *European Economic Review*, 81, 202-216. Consultado en http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.11.006i.

Teece, D., y Pisano, G. (1994). Dynamic capabilities of firms: an introduction. IIASA working paper WP No. 94-103. Luxemburgo, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.

vom Brocke, B. (ed.) (1991). *Wissenschaftsgeschichte und Wissenschaftspolitik im Industriezeitalter. Das "System Althoff" in Historischer Perspektive*. Hildesheim, Alemania: Lax Verlag.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Reino Unido: Princeton University Press.

Weber, K. M., y Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change. *Política de Investigación*, *41*(6), 1037-1047.

Weinberg, A. M. (1967). *Reflexiones sobre la gran ciencia*. Oxford, Reino Unido: Pergamon Press.

Wu, X., Howlett, M., y Ramesh, M. (eds.) (2018). *Policy Capacity: Perspectivas estatales y sociales*. Cham: Palgrave Macmillan.

Zehavi, A., y Breznitz, D. (2017). Políticas de innovación sensibles a la distribución: conceptualización y ejemplos empíricos. *Research Policy*, *41*(1), 327-336.

3

Diseñando instituciones para diseñar políticas públicas[1]

Guy Peters
University of Pittsburgh

La formulación y posterior aplicación de políticas públicas es intrínsecamente una actividad de diseño (Simon, 1969). Diseñar implica reconocer la existencia de un problema presente en la economía y la sociedad, intentar comprender la dinámica que opera en ese problema y, a continuación, idear una posible solución. El diseño de políticas es tanto un proceso de reflexión consciente sobre las opciones para una buena política como el resultado de ese proceso (véase Howlett y Mukherjee, 2018). Tanto si la actividad de diseño es implícita como explícita, sigue existiendo y, en última instancia, la forma en que se produzca el diseño afectará al éxito, o a la falta de él, de la política que resulte de esa formulación de políticas.

Una segunda premisa, además de la tal vez obvia de que la *formulación de políticas* implica diseño, es que las instituciones en las que se produce el diseño influirán en el tipo de diseños que surjan y, por tanto, también afectarán a las probabilidades de éxito (dejando de lado por el momento el significado de éxito, pero véase Bohni *et al*., 2015) de la política una vez diseñada. Las diversas vertientes de reformas de la administración pública, por ejemplo, pueden haber tenido efectos diferenciales en la capacidad de concebir enfoques innovadores y flexibles de las políticas. A lo largo de este documento demostraré que la naturaleza del diseño y las instituciones que lo llevan a cabo están

[1] Este capítulo está basado en la publicación: Peters, B. G. (2020). Designing institutions for designing policy. Policy & Politics, 48(1), 131-147.

estrechamente relacionadas. La influencia de las instituciones en la política parece implicar dos cuestiones sobre dichas instituciones. La primera es la elección de la propia institución. Las legislaturas diseñarán de forma diferente que las burocracias, y ambas diseñarán de forma diferente que los tribunales si se implicaran en el proceso.[2] Y todas esas instituciones pueden diseñar de forma diferente que los *laboratorios de políticas* u otras organizaciones creadas específicamente para fomentar la innovación política. Sin embargo, a este nivel puede haber pocas opciones reales, dadas las pautas institucionalizadas de toma de decisiones dentro del sector público, así como la capacidad de actores externos para establecer contactos y encontrar medios de activar a una u otra institución para que participe en actividades de diseño de políticas.

Dentro de las instituciones, la estructura y la cultura de las organizaciones individuales afectarán a la forma en que tiene lugar el diseño. Podemos plantear que todas las burocracias implicadas en el diseño de políticas tendrán algunas características comunes, pero también existen marcadas diferencias entre las versiones de la burocracia que afectarán a sus decisiones sobre políticas (véase, por ejemplo, Cervantes y Radge, 2018). Pero para entender la relevancia de esas variaciones entre instituciones, y por tanto para diseñar mejores instituciones para diseñar mejores políticas, es necesario considerar primero la naturaleza del diseño de políticas (véase Brown y Watt, 2015), y el énfasis emergente en la innovación y las organizaciones innovadoras dedicadas al diseño (Lewis, 2018).

Cuando nos planteamos crear instituciones de diseño de políticas dentro y fuera del sector público, debemos recordar que están entrando en un campo institucional ya abarrotado. El asesoramiento político es un juego al que puede jugar cualquier número de actores, y al que ya han estado jugando durante años (véase Bandola-Gill y Lyall, 2015). La cuestión es entonces cuál es el valor añadido de los enfoques más nuevos e innovadores del asesoramiento político que están relacionados con instituciones como los *laboratorios de políticas*. La academia puede estar más entusiasmada con estos nuevos enfoques del asesoramiento político que personas profesionales, que pueden simple-

[2] Al menos en los países con sistemas judiciales fuertes, como Estados Unidos y Alemania, los tribunales serán efectivamente los diseñadores de las políticas. Pero su diseño se basará generalmente en premisas jurídicas y no en una comprensión más detallada de la dinámica política, como cabría esperar de las demás instituciones de diseño.

mente querer una respuesta rápida y en sus propios términos, en lugar de una solución innovadora a un problema que no sabían que existía.[3]

Este capítulo comenzará con un breve análisis de las ideas sobre el diseño de políticas tal y como se han desarrollado en las últimas décadas. Aunque la formulación de políticas es intrínsecamente un componente del proceso político, la preocupación por el diseño es más reciente y deben tenerse en cuenta las ideas contemporáneas sobre este. Y concluirá con una discusión sobre los dilemas a los que se enfrentan los diseñadores cuando intentan que sus ideas y sus innovaciones se introduzcan con éxito en el sector público.

Breve discurso sobre el diseño de políticas

Como ya se ha dicho, los estudios sobre políticas públicas son una disciplina de diseño, en cierto modo análoga a la ingeniería o la arquitectura. Se esperaba que, con la suficiente reflexión e investigación, los especialistas en políticas públicas pudieran crear mecanismos que permitieran diseñar políticas que funcionaran y que cumplieran una serie de objetivos específicos. Aunque este planteamiento subestimaba gravemente las complejidades de la formulación de políticas, inició una búsqueda constante de medios que permitieran a los responsables políticos diseñar programas más eficaces. En cierto modo, la oleada más reciente de interés por el diseño de políticas puede ser igual de ingenua, al suponer que será relativamente fácil desarrollar e innovar soluciones y formas creativas de resolver los problemas políticos.

Diseño de políticas "antiguas"

Gran parte de la literatura temprana sobre diseño de políticas intentaba imitar el estilo tecnocrático de la ingeniería, y quizá también algunos elementos de la arquitectura, y desarrollar algoritmos para resolver problemas políticos vinculando esos problemas con una serie de instrumentos. Y luego había que vincular tanto la elección de los atributos de diseño como sus resultados,

[3] Esto es obviamente exagerado, pero también puede ser más cierto de lo que algunos diseñadores de políticas pueden reconocer. Es algo parecido a la "miopía política" descrita por Nair y Howlett (2017).

con un conjunto de valores que se utilizarían para evaluar los resultados del ejercicio de diseño (Linder y Peters, 1984, 1991). En aquella época había un gran optimismo (al menos entre algunos) en que podríamos encontrar la forma de hacer pasar los problemas políticos por la "máquina de problemas" (Braybrooke, 1974) y generar resultados utilizables para la sociedad.

Esos sueños tecnocráticos naufragaron en los múltiples obstáculos creados por el mundo real de las políticas públicas, incluida la complejidad política, el desconocimiento de la dinámica política y la equifinalidad de la mayoría de los procesos políticos. La sentencia militar de que los planes duran hasta el primer contacto con el enemigo podría utilizarse de forma modificada para ayudar a entender por qué el diseño de políticas rara vez tuvo el éxito esperado. En muchos casos, el diseño de las políticas también tiende a producir resultados subóptimos, en parte porque su enemigo puede ser la misma gente a la que pretendían ayudar: los ciudadanos. Es decir, todo diseño de políticas se basa en suposiciones sobre el comportamiento de los ciudadanos que bien pueden basarse en una comprensión excesivamente simplista de sus reacciones ante las políticas.

La idea del diseño ha resurgido varias veces en la disciplina de las políticas públicas. Un renacimiento (véanse Howlett y Lejano, 2013; Howlett y Mukherjee, 2018) se caracterizó por un énfasis en los instrumentos de políticas, aunque tendió a centrarse menos en establecer los vínculos tecnocráticos que fueron fundamentales en la primera ronda de literatura sobre diseño. Esta segunda ronda de diseño de políticas tendió a preocuparse más por la administración pública que los primeros grandes intentos, en parte porque los instrumentos pueden conceptualizarse como aspectos de la implementación a través de organizaciones del sector público y sus aliados en el sector privado. Además, había interés en pensar en las posibilidades de instrumentos que pudieran aplicarse, en lugar de ocuparse de instrumentos individuales en serie (Howlett y Rayner, 2013).

Sin embargo, los instrumentos de política son solo un elemento del diseño de políticas, y centrarse excesivamente en ese elemento del diseño puede desviar la atención de cuestiones aún más fundamentales. Centrarse en los instrumentos, por ejemplo, supone que los diseñadores comprenden perfectamente las características del problema al que se enfrentan y, además, que se trata de un problema razonablemente bien estructurado que puede resolverse por medios convencionales. Incluso si uno rechaza la noción de problemas perversos, o

cree que el término se utiliza en exceso (Peters y Tarpley, de próxima publicación), muchos problemas políticos contemporáneos están mal estructurados (Dunn, 2018) y es difícil asignar un conjunto de soluciones al conjunto de problemas que requieren soluciones.

Incluso los problemas más convencionales y bien estructurados pueden beneficiarse de soluciones más innovadoras. Cada ámbito político existente tiene un repertorio más o menos bien establecido para tratar los problemas de ese ámbito, y la dependencia del camino puede dominar la innovación. Pero ¿cómo puede introducirse la innovación en el proceso de diseño de políticas para que se consideren mejores soluciones, aunque no necesariamente se adopten, para problemas públicos antiguos y nuevos?

El "nuevo diseño"

La última oleada de interés por el diseño de políticas ha ido más allá de la búsqueda tecnocrática de un algoritmo casi mágico para pensar en una concepción más abierta y menos mecanicista del diseño. Esta versión del diseño de políticas se inspira en la evolución del diseño de productos: aunque el diseño de una política pública importante no parezca similar al de un automóvil o una silla, la tarea fundamental es muy parecida. Hay un problema, o quizá una oportunidad, y hay que identificar la mejor opción para "resolver" ese problema y luego ponerla en práctica. La solución puede ser más o menos elegante o más o menos acertada, pero la tarea sigue siendo desarrollar esa solución. Aunque tipifico estas dimensiones del diseño como "nuevas", algunas llevan debatiéndose al menos una o dos décadas en la administración pública y en las políticas públicas. En particular, la idea de hacer que la formulación de políticas sea más participativa y colaborativa difícilmente puede considerarse ya nueva como idea (Bason, 2016, 2018; Donahue y Zeckhauser, 2011). Pero en la práctica el principio de colaboración a menudo se ignora, ya que los diseñadores vuelven a sus formas familiares aisladas y rutinizadas de la formulación de políticas.

Este nuevo diseño es, en muchos sentidos, lo opuesto a la antigua versión del diseño. Quizá lo más importante sea que el antiguo diseño hacía hincapié en reducir los parámetros de elección de la forma más rápida posible para dar con "la solución". El nuevo diseño, por el contrario, intenta abrir el pro-

blema y evitar cualquier cierre prematuro, lo que se conoce como *upstreaming*. Quizá lo más importante sea que los nuevos enfoques del diseño intentan considerar la mayor variedad posible de intervenciones antes de empezar a reducir las opciones. El supuesto de esta versión del diseño es que la mayoría de los diseñadores, y tal vez especialmente las instituciones de diseño, tienden a tener un repertorio limitado de ideas que suelen aplicar a todas y cada una de las situaciones.

Un segundo principio del nuevo diseño es que debe ser abierto y participativo (Hisschemoller y Hoppe, 2018), lo que contrasta claramente con la versión convencional del diseño, que tiende a una participación más restringida de los agentes. Con el desarrollo de formas de gobernanza más participativas y colaborativas, se deduce de forma bastante natural que el proceso de diseño de políticas también debería ser más abierto. Esta apertura es evidente desde el punto de vista del procedimiento, y también se argumenta que es cierta para la sustancia del diseño. Si lo que se pretende es reunir más soluciones posibles antes de empezar a descartarlas, la participación reforzada es una herramienta útil para conseguir más implicación y más ideas.

Sin embargo, es importante señalar que no todas las ideas de diseño más recientes son colaborativas (véase Considine, 2012). Lo que es más fundamental es la apertura del proceso y evitar el cierre prematuro. Esa apertura puede lograrse mediante la participación de una serie de expertos, así como mediante la participación de las *partes interesadas*, incluido el público, en el proceso. Si bien la solución más tecnocrática puede parecer contradictoria con las ideas contemporáneas que favorecen la colaboración en el sector público, la "anticipación" y la concentración en múltiples alternativas pueden llevarse a cabo con grupos de expertos debidamente motivados y estructurados, así como incluyendo a las *partes interesadas*.

Un tercer principio de las nuevas versiones del diseño de políticas es que la ambigüedad es útil. De nuevo, esto contrasta notablemente con los modelos convencionales de diseño de políticas que han buscado diseños más definitivos y "respuestas" claras a los problemas políticos. La dificultad de esta perspectiva del diseño radica en que los problemas a los que se enfrentan los gobiernos no suelen estar tan bien estructurados como para permitir respuestas tan claras. Herbert Simon (1973) y otros estudiosos de las políticas (Dunn, 2018) han defendido la importancia de los problemas bien estructurados para encontrar soluciones a los mismos, pero el mundo real suele llegar a la panta-

lla de la computadora del diseñador de formas mucho más desordenadas, por lo que las respuestas más ambiguas pueden ser más eficaces para enfrentarse a este mundo político tan difícil.

Del principio de ambigüedad se deduce naturalmente que la flexibilidad es importante para un buen diseño político, al menos en el contexto del diseño contemporáneo. Gran parte del diseño convencional ha buscado un mayor control sobre la política y la administración a través del diseño. Especialmente los analistas más conservadores, preocupados por el poder del "Estado profundo" o por la casi inevitable deriva política que se produce durante la aplicación, pueden querer diseñar instrumentos "a prueba de manipulaciones" (McCubbins *et al.*, 1969). Pero, como ya se ha señalado, los problemas no se quedan quietos, aunque estén bien estructurados en algún momento, por lo que los diseños de intervención deben ser capaces de adaptarse. Además, la mayor parte del diseño de políticas es un rediseño, en lugar de escribirse sobre una *tabula rasa* (Carter, 2012) y, por lo tanto, diseñar con flexibilidad desde el principio mejorará los resultados a largo plazo.[4]

El énfasis en la ambigüedad y la flexibilidad en el diseño de políticas puede ser análogo a conceptos como "agilidad estratégica", que han sido más comunes en el sector privado (Doz y Kosenen, 2010). Aunque ese término pueda parecer un oxímoron, en realidad describe bien las exigencias a los diseñadores, públicos o privados, de desarrollar diseños que combinen cierto sentido de los objetivos estratégicos a largo plazo con la capacidad de responder con cierta agilidad y flexibilidad a los cambios a corto plazo. Así pues, el diseño combina objetivos estratégicos con la capacidad de realizar acciones tácticas que no están programadas de antemano, sino que representan el aprovechamiento de las oportunidades que se presentan a medida que se producen cambios en el entorno operativo.

A partir de los argumentos sobre flexibilidad y adaptabilidad, la nueva perspectiva de diseño aboga por un diseño más sistémico (véase Checkland y Poulter, 2010). Gran parte de la antigua literatura sobre diseño se centraba en

[4] Pero intentar diseñar para que haya flexibilidad puede presentar sus propias dificultades, sobre todo políticamente hablando. No es muy atractivo —ni para los políticos ni para el público— tener que argumentar que una política propuesta es buena durante un breve periodo de tiempo, pero que realmente no esperamos que resuelva el problema. Por lo tanto, muchas propuestas políticas se exageran y se aplican como si fueran la respuesta al problema, en lugar de un medio para mejorarlo.

el diseño de objetos: un instrumento específico o quizá un grupo de instrumentos destinados a paliar un problema político muy concreto y, en general, bien estructurado. Los diseñadores de políticas entienden cada vez mejor que el mundo de los problemas políticos no está tan claramente delimitado en ámbitos políticos y cuestiones específicas. Por lo tanto, pensar en el diseño en términos más sistémicos también implica pensar en instituciones, organizaciones y personas que traspasan fronteras y pueden vincular problemas y soluciones.

Los peligros del exceso de diseño

Sin embargo, una vez entonados todos los himnos de alabanza a las nuevas formas de diseño de políticas mencionados anteriormente, es necesario aceptar que no todas las políticas requerirán formas altamente innovadoras. De hecho, se podría argumentar que, en algunos casos, el "diseño excesivo" de políticas puede ser tan poco rentable como el diseño insuficiente.[5] Es decir, las soluciones sencillas pueden ser las mejores para los problemas sencillos y, en algunos casos, las soluciones sencillas pueden ser las mejores para los problemas complejos, ya que pueden ofrecer oportunidades más claras para el aprendizaje. Una solución más compleja con muchas piezas móviles puede ofuscar cualquier relación causal entre la intervención y los resultados (véase Peters, 2018: 54). Los "nuevos" procesos de diseño descritos anteriormente pueden ser más propicios al "sobrediseño" que las formas más tradicionales de formulación de políticas. Al implicar a más actores y más soluciones alternativas en el proceso, existe el peligro de construir intervenciones políticas "Heath Robinson"[6] que puedan incluir algunos elementos de las ideas de todos los participantes. La dificultad, por supuesto, estriba en que en cualquiera de las formas de diseño puede no haber una orientación previa sólida sobre lo que funcionará, aparte quizá de la experiencia y el juicio, lo que tendería a devolver el diseño a instituciones y agentes más tradicionales.

[5] El argumento en este caso no sería muy distinto de las ideas de Moshe Maor sobre la sobrerreacción y la infrarreacción (2012) en la formulación de políticas.

[6] Rube Goldberg para los lectores estadounidenses.

Diseños institucionales y políticos

El debate anterior sobre el diseño de políticas, tanto a la antigua como a la nueva usanza, sienta las bases para reflexionar sobre qué tipo de estructuras institucionales pueden ser las más propicias para diseñar políticas eficaces. No es una cuestión sencilla, y plantea al menos dos cuestiones subsidiarias: la primera es si pensamos en las estructuras institucionales más a nivel macroeconómico o microeconómico. Es decir, ¿estamos pensando en cómo las estructuras constitucionales o, al menos, las estructuras de la burocracia pública en su conjunto configurarán la elaboración y el diseño de las políticas, o estamos pensando en cómo se estructuran las organizaciones individuales dentro de la burocracia para que el diseño sea más eficaz?

La segunda cuestión es si estamos pensando en un diseño "antiguo" o "nuevo" como enfoque para formular políticas en la institución. Estas categorías pueden ser estancas, pero las diferencias generales en los estilos de diseño son importantes para entender las instituciones seleccionadas para el proceso. Podríamos partir de la hipótesis de que las instituciones que son buenas en un modo de diseño de políticas es poco probable que sean buenas en otro. Esto es cierto tanto para las versiones macro como micro de las instituciones. Los diseñadores de instituciones pueden operar en ambos niveles de generalidad cuando intentan crear estructuras que faciliten la creatividad y la consideración de una gama más amplia de opciones en el diseño de políticas. Si juntamos esos dos atributos —instituciones y estilos de diseño—, el cuadro 1 muestra algunos ejemplos de estructuras institucionales que pueden dedicarse al diseño. Esta tipología bastante simple es descriptiva, pero también puede ser prescriptiva, es decir, si el diseñador en ciernes desea crear un diseño nuevo y altamente innovador, no debería empezar por las instituciones que probablemente hagan hincapié en la dependencia del camino y recreen solo versiones ligeramente diferentes de las políticas existentes. Como se señalará más adelante, la tendencia de las burocracias públicas en particular a resistirse a la innovación puede ser un gran problema para los diseñadores de políticas más innovadores, pero al mismo tiempo puede ser una especie de virtud para mantener cierto nivel de compromiso creíble en los programas.

Sin embargo, también es posible ir demasiado lejos al suponer que las burocracias son intrínsecamente rígidas y resistentes a la innovación. Algunas burocracias, y sobre todo algunos individuos.

Cuadro 1. Instituciones y diseño

Instituciones		
Estilo de diseño	**Macro**	**Micro**
Antiguo	Parlamentos	Tiendas políticas
	Burocracias convencionales	En los ministerios
	Entidades fiscalizadoras	Grupos de reflexión
Nuevo	Colaboración	Autónomo
	Participativo	Laboratorios políticos
	Gobernanza	Comisiones de expertos

La tipología presentada en el cuadro 1 es, por tanto, una declaración de tendencias más que una ley infalible sobre la vinculación de las burocracias a un diseño de estilo antiguo.

La cuestión de la ingeniería institucional es un tema inmenso en sí mismo, pero en este documento me centraré más en los efectos probables de las estructuras institucionales sobre la capacidad de diseñar intervenciones políticas creativas y, más concretamente, sobre la capacidad de generar esos resultados creativos en el sector público, enfrentado a numerosas limitaciones organizativas y políticas, como las que se analizan en la sección siguiente.

Obstáculos para la elaboración de políticas eficaces

Si el diseño de políticas fuera fácil, probablemente todo el mundo lo haría, y lo haría mejor de lo que parece en la mayoría de los gobiernos contemporáneos. Pero diseñar no es fácil, y los aspirantes a diseñadores se enfrentan a una serie de limitaciones en su capacidad para crear nuevas soluciones a los problemas políticos. Este debate se centrará en los nuevos instrumentos de diseño, pero algunos de los mismos factores se aplicarían también a formas más antiguas de diseño (véase De Vries *et al*., 2014). Ninguno de estos impedimentos al diseño es insuperable, pero deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar instituciones de las que se espera que luego diseñen políticas.

Características políticas

El primer punto para diseñar en el sector público es que la política siempre está presente y siempre triunfa. Las perspectivas tecnocráticas de las primeras publicaciones sobre diseño ignoraban a menudo las arenas de política inherentes a cualquier intento de hacer política pública. Una de ellas será la legitimidad de las intervenciones públicas en la economía y la sociedad, ya que los regímenes menos estatistas suelen estar menos abiertos a diseños innovadores y, por tanto, arriesgados. Además, la conocida distinción de Arend Lijphart entre democracias mayoritarias y consensuales puede influir en el diseño de las políticas. En igualdad de condiciones, los regímenes mayoritarios pueden producir diseños más claros y quizá más innovadores, mientras que los regímenes de consenso producirán políticas más estables, aunque menos innovadoras.

Quienes hacen política, y cada vez más la burocracia, también deben vivir en un mundo con un horizonte temporal limitado. Para quienes hacen política, el horizonte temporal son las próximas elecciones, mientras que para la burocracia puede ser la próxima revisión de resultados. Así pues, diseñar políticas muy innovadoras que pueden requerir tiempo para ser aceptadas y tener los efectos previstos se hace difícil, y los actores pueden optar por un "parche" a corto plazo (Howlett y Rayner, 2013) en lugar de un diseño o rediseño más genuino de la política. Además, el tiempo es tanto cultural como cronológico, de modo que lo que parece mucho tiempo en una cultura puede ser poco tiempo en otra (Schneider, 1991).

Una de las características políticas más importantes que obstaculizan el diseño de nuevas estrategias e instituciones es la segmentación del sistema político, tanto horizontal como vertical. Como ya se ha señalado, uno de los componentes de los nuevos enfoques de la formulación de políticas es el intento de pensar de forma más sistémica en lugar de en ámbitos políticos o ministeriales diferenciados. Pero la estructura de los gobiernos y la estructura incluso de los órganos legislativos tiende a segmentar la formulación de políticas. Las entidades más pequeñas, como pueblos y ciudades, pueden ser capaces de generar respuestas sistémicas a los problemas, pero este diseño integrador es difícil para los grandes gobiernos segmentados a nivel nacional (Peters, 2015).

Cultura organizacional

Además de las características estructurales del sector público y de las organizaciones individuales, las ideas que guían la acción dentro de esas organizaciones también pueden ser importantes para la orientación de su diseño. Aunque pueda resultar popular caracterizar a las organizaciones burocráticas como cualquier cosa menos portadoras de ideas y motivadas por concepciones del interés público, en realidad las ideas son importantes para comprender cómo desempeñan sus tareas las organizaciones públicas. Aunque los institucionalistas que examinan las organizaciones públicas pueden hacer hincapié en la importancia de contar con valores sólidos que guíen las acciones (March y Olsen, 1989) y sean útiles para integrar a los miembros de la institución, esos mismos atributos pueden hacer que el diseño de las políticas tenga menos probabilidades de ser innovador.

El problema de una cultura organizacional fuerte es, obviamente, que tiende a producir las mismas respuestas a cualquier pregunta que se plantee. De nuevo, en cierto modo es una virtud para la institución como tal. Mantiene la trayectoria política de la organización y minimiza los costes de la toma de decisiones. Pero una fuerte cultura organizacional es mucho menos útil cuando se intenta desarrollar nuevas ideas y nuevas políticas. Además, las organizaciones con culturas internas fuertes e integradas también tienden a ser eficaces a la hora de reproducir esas culturas y, por tanto, buenas en la reproducción de soluciones políticas.

Pero aunque las organizaciones de éxito suelen tener dificultades para innovar a través de la cultura dominante, pueden desarrollar subculturas interesadas en el cambio y en socavar la cultura dominante. Las organizaciones con una mayor diversidad interna, ya sea por formación profesional (véase Linder y Peters, 1989), raza, sexo o cualquier otro atributo, pueden ser más capaces de innovar que las organizaciones más uniformes. Asimismo, las organizaciones que están integradas en redes organizativas densas pueden recibir presiones para el cambio de una serie de fuentes conflictivas, lo que las hace menos probables. Así pues, si se dispone de medios para socavar el dominio de una cultura y su preferencia por determinadas soluciones políticas, la innovación se hace más probable.

Diseñar vínculos con los agentes sociales

El énfasis en la participación en el "nuevo diseño" y la necesidad de facilitar el tratamiento de la información llevan a la necesidad de gestionar eficazmente los vínculos entre el sector público y los agentes sociales, que pueden estar organizados en redes que interactúan con las organizaciones del sector público (Torfing *et al*., 2011) o ser *partes interesadas* y defensores de políticas más individualizadas. Pero independientemente de quiénes sean, para que los agentes sociales contribuyan al diseño de las políticas, las instituciones deben diseñarse de forma que se facilite su acceso y su influencia. Las organizaciones públicas se diseñan cada vez más para colaborar mejor con los agentes de su entorno, pero aún queda camino por recorrer.

Garantizar el acceso de los agentes sociales no es tan fácil como podría pensarse (Klijn y Koppenjan, 2006). Las estructuras burocráticas convencionales no suelen ser receptivas a la inclusión de ideas y propuestas procedentes de fuera de su propia estructura. Incluso con redes vinculadas a las instituciones, la participación puede ser exclusiva y limitar así el abanico de ideas consideradas. Las formas más abiertas de participación pueden ser más inclusivas, pero pueden carecer de las conexiones institucionalizadas con la elaboración de políticas que vinculen directamente las ideas de los agentes sociales con la política.

Gerencialismo

Se ha culpado a la nueva gestión pública (NGP) de muchos de los males de la administración pública contemporánea, quizá con razón, pero debe considerarse la relación del gerencialismo de todo tipo con el diseño de políticas públicas. El principio fundamental del gerencialismo de que la administración pública debe ocuparse de la prestación de servicios, y no de las políticas, puede alejar el diseño de la burocracia y supone que las funciones de diseño no se llevarán a cabo dentro de la propia burocracia. El énfasis en la gestión puede tender a alejar el diseño de políticas del sector público, o al menos a organizaciones especializadas dentro del sector público y, por tanto, perder parte de la información disponible dentro de la propia administración.

Además, la separación un tanto artificial entre política y administración, aunque ha sido durante mucho tiempo un principio de algunos enfoques de la administración pública, se ha extendido a través del modelo de agencia asociado a la NGP. El uso del modelo de agencia para organizar la burocracia pública ha tendido a reducir el flujo de información procedente del personal de campo y, por tanto, a hacer que los encargados de la política en los ministerios sean quizá menos capaces de diseñar con eficacia. Como ya se ha dicho, los argumentos del pensamiento de diseño contemporáneo son que los mejores diseños surgen de la participación de más personas en el proceso, y el modelo de agencia tiende a eliminar una importante fuente de ideas e información. Si se reduce la información procedente de los clientes y objetos de la política, en igualdad de condiciones también se reducirá la calidad de la política.

Se podría ampliar la lista de barreras al diseño eficaz mencionada anteriormente, aunque estas son las cuestiones centrales que se plantean desde una perspectiva institucional u organizativa. La mayoría de estas barreras hacen hincapié en la tendencia de las organizaciones a reproducir sus propias pautas de comportamiento y valores y, por lo tanto, a resistirse a las innovaciones deseadas en la mayoría de los modelos de diseño de políticas. Aunque esa resistencia y la dependencia de las instituciones pueden abogar por externalizar el diseño de políticas, esa estrategia genera sus propios problemas, que se analizarán en la siguiente sección del capítulo.

Los dilemas de la organización para el diseño de políticas

La discusión anterior ha identificado una serie de factores que pueden ser importantes para el diseño de instituciones que, a su vez, diseñarán las políticas públicas. Estas instituciones no son, sin embargo, tan fáciles de diseñar como lo sería, por ejemplo, una organización encargada principalmente de la prestación de servicios, incluso si esa prestación de servicios implicara a múltiples actores del sector privado. Crear organizaciones que a su vez necesiten ser creativas no es fácil, dada la tendencia de las organizaciones a construir rutinas y crear respuestas programadas con bastante rapidez. Pero esa tarea es aún más difícil porque esas organizaciones diseñadoras tendrán que encajar en estructuras de gobierno más amplias que tienden a valorar más la previsibilidad y las rutinas que la creatividad y la innovación.

Es probable que los diseñadores de estas instituciones de diseño para el sector público se encuentren con varios dilemas a la hora de construir o reorientar las instituciones.

El dilema exterior

El primero de estos dilemas lo he denominado dilema externo. Este problema de diseño se plantea cuando se diseñan instituciones destinadas a diseñar políticas de forma abierta y creativa. En la medida en que es probable que la institución produzca esas ideas políticas innovadoras, puede encontrar dificultades para conseguir que sus ideas y ella misma sean aceptadas dentro de las estructuras más convencionales que intervienen en la elaboración de las políticas. El reto para la institución consiste entonces en desarrollar estrategias para vender sus ideas en un sistema de elaboración de políticas que puede estar ya densamente institucionalizado (Selznick, 1992) y que confía en que sabe cómo diseñar políticas sin nuevas ideas u organizaciones. Un codicilo del dilema externo general tiene que ver con el entorno en el que deben funcionar las instituciones de diseño. El campo institucional en el que tendrá que operar una institución de diseño nueva e innovadora suele estar bien poblado de competidores y sufrir presiones hacia el isomorfismo. El campo puede estar repleto de organizaciones gubernamentales, grupos de reflexión, estructuras políticas de partidos, universidades y quizá incluso autónomos, todos ellos dedicados a crear y defender diseños políticos. Estas organizaciones de diseño de políticas variarán en cuanto a su grado de innovación, pero la mayoría puede esperarse que sea más bien convencional.

Es probable que estos competidores gocen de algunas ventajas sobre cualquier diseñador político emergente, por muy atractivas que sean sus ideas y metodologías: la primera ventaja es simplemente que están establecidos y tienen relaciones consolidadas con sus clientes. Además, el trabajo de los diseñadores más establecidos puede satisfacer mejor las necesidades percibidas de los responsables políticos que el trabajo de las instituciones de diseño más innovadoras. Los diseñadores más innovadores pueden enorgullecerse de identificar las necesidades que una persona tomadora de decisiones no sabía que tenía, pero esos responsables de la política quizá estarían más contentos

si se atendieran las necesidades que ya habían identificado. El mercado de las ideas puede ser más resistente a la innovación de lo que a los diseñadores de políticas les gustaría pensar.

La paradoja de la toma de decisiones

Un segundo dilema o paradoja relacionado surge del uso de mecanismos inclusivos para el diseño. La más relevante de estas dificultades potenciales refleja la lógica del análisis de Fritz Scharpf (1988) sobre la toma de decisiones en las estructuras federales. Scharpf argumentó que a medida que más actores con intereses divergentes participan en la toma de decisiones, y sobre todo cuando cada actor tiene la posibilidad de ejercer el derecho de veto, se reducen las posibilidades de alcanzar soluciones innovadoras. La toma de decisiones reflejará entonces únicamente el mínimo común denominador.

La lógica del argumento de Scharpf es fácilmente extensible al diseño dentro de redes, o en cualquier otro acuerdo que dependa de la colaboración entre múltiples actores que pueden tener intereses divergentes. Al integrar múltiples intereses en el proceso de diseño de políticas, las instituciones pueden encontrarse con dificultades para alcanzar realmente el diseño de política innovadora que se busca. O, como ya se ha mencionado, el resultado puede convertirse en una mezcolanza de ideas diferentes en lugar de un único enfoque coherente del problema político. Puede que las estructuras no otorguen el estatus de "jugador de veto" a los actores, pero para que la institución logre ser integradora debe tener en cuenta el potencial amplio abanico de ideas políticas.

El dilema interno

También existe un reto interno para las instituciones que serían diseñadoras creativas de políticas. El diseño institucional para el diseño de políticas, y especialmente las nuevas versiones del diseño, presenta una especie de paradoja y desafío para los diseñadores. Por un lado, las instituciones suelen definirse a través de normas (Ostrom, 1990) o de valores comunes (March y Olsen, 1989). Aunque el grado de uniformidad varía (por ejemplo, entre el ejército

y las universidades), sigue habiendo expectativas de conformidad con las normas dentro de las instituciones.

Por tanto, la cuestión es hasta qué punto se pueden crear instituciones diseñadas para producir comportamientos innovadores y poco convencionales, lo cual depende, al menos en parte, de la definición operativa de institución. Si esa definición se basa principalmente en las normas y el cumplimiento, las oportunidades de innovación serán menores. Pero las estructuras menos formalizadas también pueden tener características institucionales más propicias para el discurso y la contestación abierta de ideas (Schmidt, 2010). Y las instituciones menos formalizadas pueden complementar las actividades de las instituciones más consolidadas o suplir los fallos de esas estructuras consolidadas (Helmke y Levitsky, 2004).

Sin embargo, en la medida en que una institución de diseño de políticas se desplace hacia lo informal y lo no estructurado, puede adentrarse en el territorio regido por el dilema externo antes mencionado. Es decir, las instituciones relativamente no estructuradas pueden carecer de credibilidad en un mundo de diseño de políticas que ya está poblado por una multitud de instituciones aparentemente competentes y bien organizadas que pueden proporcionar fácilmente asesoramiento político a los responsables políticos. Los responsables políticos que buscan asesoramiento sobre el diseño de políticas pueden exigir cierta credibilidad de las fuentes y, a menos que hayan participado en la creación de los laboratorios de políticas o estructuras análogas, es posible que no las consideren tan creíbles como otras fuentes de ideas políticas más consolidadas.

El dilema estructural

Un cuarto dilema (o quizá más exactamente trilema) es la decisión de crear mercados, redes o jerarquías como patrón organizativo fundamental para el diseño o no hacerlo (véase Considine *et al*., 2009). Cada uno de estos medios estándar de organización puede aportar ventajas a los diseñadores de políticas, pero también produciría algunos costes. A la inversa, los mercados de ideas deberían ser, en principio, el formato más abierto para el diseño, pero pueden contener sesgos hacia la eficiencia como criterio de evaluación dominante. Además, las estructuras de mercado para el diseño pueden crear

una mentalidad de "el ganador se lo lleva todo", mientras que en el nuevo diseño se hace mucho hincapié en la colaboración y la cooperación para desarrollar soluciones.

Gran parte del debate contemporáneo sobre el diseño de políticas y las alternativas a las antiguas formas de diseño se ha centrado en las redes, o en estructuras análogas a las redes. Este enfoque en las redes se corresponde con el énfasis en la participación en el diseño contemporáneo (Bason, 2018). Y aunque en términos democráticos la inclusión es loable, la dependencia de los formatos de red no es una panacea para el diseño. Precisamente lo que hace que las redes sean potencialmente valiosas para el diseño también puede dar lugar a problemas en la toma de decisiones que obvien parte de su utilidad como mecanismos para el diseño.

La presencia de estas tres opciones, y sus efectos diferenciales en el rendimiento de las instituciones, no es un tema nuevo para la formulación de políticas. Aunque las jerarquías han dominado el proceso, ha aumentado el interés por un mercado de ideas, así como por la utilización de agentes del mercado, como las consultoras para el asesoramiento político. Y las redes o sus equivalentes han sido fundamentales en la formulación durante algún tiempo, especialmente en los regímenes corporativistas o pluralistas corporativos. Aunque las ideas de inclusión y el uso de redes de partes interesadas dominan el pensamiento contemporáneo sobre el diseño, las demás estructuras siguen siendo viables. La elección entre ellas puede depender de una serie de factores, como el ámbito político considerado, la capacidad de la burocracia pública y la capacidad de la sociedad civil.

El dilema de la institucionalización

Sin embargo, un quinto dilema para las instituciones y el diseño de políticas es que las instituciones pueden ser especialmente útiles para el tipo de diseño que quizá tenga menos probabilidades de producir resultados creativos. Es decir, las formas más antiguas de diseño de políticas, y especialmente el énfasis común en los instrumentos políticos, pueden abordarse con bastante facilidad a través de acuerdos institucionales formales dentro del sector público. Pensar en mecanismos de diseño más nuevos y creativos puede requerir también nuevas instituciones de diseño. Sin embargo, a medida que

esas instituciones se desarrollan e institucionalizan (Selznick, 1992), también pueden quedar ancladas en su propia práctica convencional y producir diseños repetitivos.

Así pues, incluso con instituciones de reciente creación y presumiblemente creativas existe el peligro de la *rutinización*. El peligro implica que la dependencia de la trayectoria y los compromisos institucionales con determinados instrumentos excluyan esfuerzos más creativos en el diseño de políticas. Al igual que otras organizaciones del sector público, una vez que una organización ha adquirido experiencia con una gama limitada de instrumentos de política, tenderá a elegir los mismos instrumentos una y otra vez (Linder y Peters, 1989). Esta persistencia puede ser simplemente una función de la costumbre (Sarigil, 2015) o puede reflejar la creencia de que saben mejor cómo hacer que esos instrumentos funcionen. Sin embargo, sea cual sea el motivo, la dependencia de la trayectoria puede dominar las elecciones más creativas, y lo que antes era creativo se convierte en rutina.

La experiencia con los laboratorios de políticas y otros intentos institucionalizados de diseño de políticas aún no es suficiente para saber si se convertirán en rutina y empezarán a producir las respuestas predecibles a los problemas que producen otras instituciones de formulación de políticas. Los defensores de estas instituciones esperan que sigan siendo abiertas e innovadoras, pero eso mismo esperaban muchos de los anteriores fundadores de las instituciones que ofrecen asesoramiento político. El reto para quienes diseñan consiste en evitar que lo innovador se convierta en trillado.

El dilema de las ambiciones

El último dilema sobre el diseño es quizá el más fundamental. Tiene que ver con las ambiciones de los diseñadores y las de los responsables políticos. La mayor parte de la bibliografía sobre el diseño de políticas parte de la base de que tanto los diseñadores de políticas como sus clientes desean "ir con valentía" en el mundo de las políticas públicas con ideas muy innovadoras y reconceptualizar los problemas y, sobre todo, las soluciones a problemas públicos. Las políticas actuales no son óptimas (aunque, ¿cómo sabemos que eso es cierto?) y, por tanto, los gobiernos deben avanzar a toda velocidad hacia un futuro nuevo y mejor.

Se trata de una serie de supuestos loables sobre el diseño, y en muchos casos, por ejemplo, las ciudades que intentan ser "más inteligentes", parecen justificados. Sin embargo, hay una gran parte del diseño necesario que es esencialmente incremental, y que implica tratar de mejorar el rendimiento de las políticas existentes en lugar de hacer grandes innovaciones (Carter, 2012). Este tipo de diseño no está de moda, pero es diseño. Y para los burócratas, el personal legislativo y los miembros de los grupos de reflexión que participan en el proceso puede seguir siendo un ejercicio creativo. Ha habido cierto interés en la literatura del diseño en la mejora de las formas menos de moda, incrementales de diseño —especialmente a través de la mejora del acceso a la información—, pero el énfasis sigue estando más en el diseño innovador.

Henry Ford comentó una vez que si hubiera preguntado a sus primeros clientes de automóviles qué querían, la respuesta habría sido un caballo más rápido, y quizá no habría tenido nada de malo proporcionarles un caballo más rápido, si eso fuera posible. Por lo tanto, los diseñadores de políticas deben considerar cuándo un cambio incremental puede ser beneficioso y seguir aportando ventajas sin los riesgos que entrañan los diseños más creativos. La tentación es ir a por la nueva idea inteligente especialmente para las personas de la academia que estudian el diseño, en lugar de pensar en la mejora y en soluciones más limitadas para los problemas políticos que se abordan. Hay buenas razones por las que la racionalidad limitada funciona bien en un mundo complejo y quizá poco comprendido.

Por lo tanto, hay que tener en cuenta los límites, así como las virtudes, del diseño incremental a la hora de pensar en participar en las "nuevas" formas de diseño de políticas. Además, algunos de los métodos utilizados en el "nuevo" diseño pueden ser igualmente aplicables, o incluso más, en el diseño "antiguo". Por ejemplo, los métodos de colaboración pueden tener aún más éxito en las instituciones de diseño más antiguas debido a las conexiones que las organizaciones existentes tienen con las partes interesadas en torno al ámbito político.

Resumen sobre la elección institucional

En resumen, Odiseo tenía un reto fácil. Solo tuvo que navegar entre Escila y Caribdis. Quien diseña a nivel institucional contemporáneamente se enfrenta

a muchos más retos cuando intenta diseñar estructuras y pautas de comportamiento que puedan aportar creatividad y legitimidad al diseño de políticas. Aunque la creación de nuevas organizaciones dedicadas al diseño ha sido un avance apasionante en el ámbito general del asesoramiento político, institucionalizar esas estructuras, tanto internamente como dentro del campo institucional que rodea la elaboración de políticas, es más difícil. Algunas de estas organizaciones de diseño más innovadoras ya han fracasado, y no está clara la viabilidad de otras. Estas organizaciones tienen la virtud de ser nuevas y aparentemente innovadoras, pero esa novedad también supone un riesgo organizativo (Boin y Goodin, 2007) Los niveles de institucionalización pueden favorecer la creatividad, pero también generar imprevisibilidad y percepción de falta de fiabilidad para los clientes potenciales.

Este debate sobre las opciones institucionales para el diseño puede parecer excesivamente crítico y pesimista para las personas lectoras, especialmente aquellas comprometidas con los laboratorios de políticas y el diseño colaborativo. Pero siempre es útil tener cierto escepticismo sobre cualquier moda en política pública y administración pública. Se ha tratado en varias ocasiones la noción de ciencia del diseño de Simon, pero también deberíamos recordar su crítica a los "proverbios de la administración" y nuestra tendencia a movernos de un extremo a otro de un continuo, lo que ha sido válido para virtudes contrapuestas como la especialización y la coordinación (Bouckaert *et al.*, 2010) y también puede serlo para las formas colaborativas frente a las más jerárquicas y tecnocráticas de diseño de políticas.

Resumen y conclusiones

La situación de las instituciones que intentan ofrecer nuevas formas de diseño de políticas para el sector público es análoga a la del uso de la información en el sector público. Es decir, puede haber más oferta que demanda efectiva. Se ha señalado la proliferación de organizaciones del sector público dedicadas a formas más innovadoras de diseño de políticas, pero hay menos pruebas de que el personal institucional que elabora las políticas públicas aprecie estos esfuerzos de diseño. A menudo se habla con ligereza de la necesidad de políticas más innovadoras, pero en la práctica muchos se contentan con enfoques muy familiares. La selección y el diseño de instituciones para el diseño de

políticas no es una cuestión sencilla. Depende de una serie de factores, sobre todo del tipo de la posición política que se vayan a privilegiar en el diseño y del grado de aceptación del riesgo por parte del cliente de la institución de diseño. Mientras que el diseño contemporáneo hace hincapié en modos de diseño inclusivos y, con ello, en estructuras que se aproximen a las estructuras de redes, para formas más incrementales de formulación de políticas las estructuras institucionales tradicionales son suficientes, o incluso preferibles. Pienso que este capítulo también ha dejado claro que la selección de una institución para el diseño de políticas debe considerarse en el contexto de las demás instituciones existentes en el sector público y en la sociedad en general. Es importante tener en cuenta y defender las nuevas y cambiantes oportunidades de diseño, pero estas deben considerarse junto con las opciones más convencionales de formulación de políticas a la hora de seleccionar los formatos institucionales. Aunque los mecanismos institucionales existentes acojan opciones políticas más innovadoras, el entorno sigue siendo competitivo y los enfoques más novedosos deben estar preparados para demostrar el valor añadido de su labor y enfoque del diseño.

Referencias

Bandola-Gill, J., y Lyall, C. (2015). Knowledge-brokers and policy advice in policy formulation. En M. Howlett e I. Mukherjee (eds.), *Handbook of Policy Formulation* (pp. 287-309). Cheltenham: Edward Elgar.

Bason, C. (2016). *Design for Policy*. Londres: Routledge.

Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-Creating for a Better Society*, 2ª ed. Bristol: Policy Press.

Bohni, N. S., Turksema, R., y van der Knaap, P. (2015). *Success in Evaluation: Focusing on the Positives*, New Brunswick, NJ: Transaction.

Boin, A., y Goodin, R. E. (2007). Institutionalizing upstarts: the demons of domestication and the benefits of recalcitrance, *Acta Politica*, *42*(1), 49-57. DOI: 10.1057/palgrave.

Bouckaert, G., Peters, B. G., y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke: Macmillan.

Braybrooke, D. (1974). *Traffic Goes Through the Issue Machine: A Case Study of Issue Processing*, Londres: Routledge & Kegan Paul.

Brown, T., y Watt, J. (2015). Design thinking for social innovation, *Annual Review of Policy Design*, 3.

Carter, P. (2012). Policy as palimpsest, *Policy G Politics*, *40*(4), 423-443.

Cervantes, N., y Radge, Z. (2018). El modelo burocrático de Weber en Brasil: la corrupción de las ideas como obstáculos a la implementación de políticas, *Geoforum*, 95(1), 165-168. DOI: 10.1016/j.geoforum.2018.06.015.

Checkland, P., y Poulter, J. (2010). Soft systems methodology. En M. Reynolds y S. Holwell (eds.), *Systems Approaches for Management Change* (pp. 125-138). Londres: Open University Press.

Considine, M. (2012). Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy, *Politics and Policy*, 40(4), 704-724.

Considine, M., Lewis, J. M., y Alexander, D. (2009). *Networks, Innovation and Public Policy*, Basingstoke: Palgrave.

De Vries, H. A., Bekkers, V. J. J. M., y Tummers, L. G. (2014). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda, Speyer: EGPA conference.

Donahue, J. D., y Zeckhauser, R. G. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Doz, Y., y Kosenen, M. (2010). Embedding strategic agility: a leadership agenda for accelerating business model renewal, *Long-Range Planning*, *43*(3), 370-382.

Dunn, W. N. (2018). Public Policy Analysis: An Introduction, 6ª ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Helmke, G., Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda, *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740. doi: 10.1017/S1537592704040472

Hisschemoller, M., Hoppe, R. (2018). Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis, *Knowledge, Power and Participation in Environmental Policy Analysis*, ed. X. Hoppe, London: Routledge 86–101.

Howlett, M., Lejano, R. P. (2013). Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design, *Administration & Society*, 45(3), 357–381 .

Howlett, M., Mukherjee, I. (2018). *Routledge Handbook of Policy Design*, London: Routledge.

Howlett, M., Rayner, J. (2013). Patching and packaging in policy formulation: assessing policy portfolio design, *Politics and Governance*, 2, 170–182. doi: 10.17645/pag.v1i2.95

Klijn, E.-H., Koppenjan, J. F. M. (2006). Institutional design: changing institutional features of networks, *Public Management Review*, 8, 141–160. doi: 10.1080/14719030500518915

Lewis, J. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy, *Policy Sciences*, 51(3), 249–267.

Linder, S. H., Peters, B. G. (1984). From social theory to policy design, *Journal of Public Policy*, 4(3), 237–259. doi: 10.1017/S0143814X0000221X

Linder, S. H, Peters, B. G. (1989). Instruments of government: perceptions and contexts, *Journal of Public Policy*, 9(1), 35–58. doi: 10.1017/S0143814X00007960

Linder, S. H, Peters, B. G. (1991). The logic of public policy design: linking policy actors and plausible instruments, *Knowledge and Policy*, 4(2), 121–151. doi: 10.1007/BF02692751

March, J. G., Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.

McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1969). Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies, *Virginia Law Review*, 75(2), 431–482. doi: 10.2307/1073179

Nair, S., Howlett, M. (2017). Policy myopia as a source of policy failure: adaptation and policy learning under deep uncertainty, *Policy & Politics*, 45(1), 103–118.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar.

Peters, B. G., Tarpley, M. M. (forthcoming). Just how wicked are wicked problems?, *Policy and Society*.

Sarigil, Z. (2015). Showing the path to path dependence: the habitual path, *European Political Science Review*, 7(3), 221–242. doi: 10.1017/S1755773914000198

Scharpf, F. W. (1988). The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration, *Public Administration*, 66(2), 239–278. doi: 10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x

Schmidt, V. A. (2010). Taking Ideas and Discourses Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism and the Fourth New Institutionalism, *European Political Science Review*, 2, 1–25.

Schneider, G. E. (1991), *Time, Planning, and Policy Making: An Evaluation of a Complex Relationship*, Bern: Peter Lang.

Selznick, P. (1992), *The Moral Community: Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley, CA: University of California Press.

Simon, H. A. (1969), *The Sciences of the Artificial*, Cambridge, MA: MIT Press.

Simon, H. A. (1973), The structure of ill-structured problems, *Artificial Intelligence*, 4(2), 181–201. doi: 10.1016/0004-3702(73)90011-8

4

Colaboración y diseño: nuevas herramientas para la innovación pública[1]

Christopher Ansell
University of Berkeley

Jacob Torfing
Roskilde Universitet

Necesidad de innovación pública

Existe un interés creciente por la innovación pública en el ámbito de la elaboración de políticas nacionales y transnacionales, la planificación y el desarrollo regionales, y la regulación y prestación de servicios a nivel local (OCDE, 2010). Los tomadores de decisiones, tanto nacionales e internacionales, piden soluciones innovadoras al cambio climático, las crisis económicas, la pobreza y el analfabetismo, la delincuencia relacionada con las drogas y la amenaza de las enfermedades epidémicas. Los hacedores de políticas regionales pretenden gestionar las reivindicaciones conflictivas sobre el uso del suelo, construir sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente y estimular el crecimiento y el empleo en las zonas periféricas mediante soluciones de planificación innovadoras. Los concejales y administradores públicos locales tratan de mejorar la calidad de los servicios ante las limitaciones fiscales y el aumento de la demanda, y de ofrecer formas innovadoras de regular el comportamiento social y económico. Aunque algunos siguen creyendo que la innovación pública es un oxímoron, la innovación se está convirtiendo rápidamente en una de las prioridades de la agenda de gobernanza pública. Hay una creciente demanda de políticas, servicios y formas de organización innovadoras

[1] Este capítulo está basado en la publicación: Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2014). Public innovation through collaboration and design. Routledge. Cap. 1.

que va acompañada de una proliferación de conferencias sobre innovación, informes de expertos, asociaciones público-privadas para la innovación, laboratorios de innovación, cursos de formación para agentes del cambio y gestores de la innovación, etc. En resumen, el sector público se esfuerza por potenciar la innovación mejorando su capacidad de liderazgo, aprendizaje, experimentación, aplicación y gestión de riesgos.

Con algunas excepciones de los años noventa (Damanpour, 1991; Rogers, 1995), la actual preocupación por la innovación pública entre los académicos y los responsables de la toma de decisiones públicas es reciente, y es el resultado de la interacción entre la investigación y la práctica, que se refuerzan mutuamente. Así pues, los políticos electos, los gestores públicos y, en algunos países, los sindicatos públicos han adoptado la nueva agenda de innovación pública y se han visto alentados a seguir esta agenda por un número creciente de informes de investigación y libros académicos centrados en la innovación pública. Por ejemplo, Christopher Hood (2010) presentó recientemente un informe al gobierno sueco sobre cómo debería reaccionar ante la actual crisis económica y fiscal. En su informe, Hood advierte al gobierno sueco que no debe obligar a los organismos públicos descentralizados a realizar recortes generalizados que desmotivarían a los empleados y reducirían el número y la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos. Dado que, obviamente, la opción alternativa es conseguirla. Si bien es cierto que el hecho de que los políticos electos asuman la responsabilidad de recortar el gasto en función de las prioridades políticas es una estrategia impopular, la mejor alternativa a los recortes generalizados parece ser la innovación publica, que puede permitirnos tener más y mejor por el mismo dinero, o incluso por menos.

Sin embargo, la necesidad de aumentar la productividad ante la crisis económica y fiscal no es ni la única ni necesariamente la mejor razón para querer impulsar la innovación pública. Otra motivación importante es que las visiones políticas de los cargos electos y las aspiraciones profesionales de los empleados públicos solo pueden hacerse realidad mediante el pensamiento innovador y la acción audaz (Polsby, 1984). La mejora de la sanidad pública, la regeneración de los barrios desfavorecidos y el aumento del número de jóvenes que prosiguen sus estudios una vez terminados requieren el desarrollo de soluciones innovadoras. Una tercera razón para potenciar la innovación pública es que las necesidades de los ciudadanos están cambiando y sus demandas de bienestar público van en aumento. La demanda de servicios específicos,

individualizados y a medida, de alta calidad, en una época de reducción de los presupuestos públicos, exige la exploración y explotación de nuevas ideas que aumenten la productividad al tiempo que mejoran el contenido y la eficacia de los servicios públicos. Por último, pero no por ello menos importante, el sector público se enfrenta a un número creciente de problemas perversos e ingobernables que son únicos, persistentes, difíciles de definir y de resolver porque las soluciones tienen que satisfacer un gran número de requisitos conflictivos y cambiantes. Estos problemas solo pueden resolverse si empezamos a pensar con originalidad e inventamos formas nuevas y más inteligentes de hacer las cosas (Rittel y Webber, 1973; Koppenjan y Klijn, 2004).

El creciente interés por la innovación pública es prometedor porque un intento más sistémico y generalizado de estimular la innovación a nivel de políticas, servicios y formas de organización puede contribuir a ofrecer una alternativa inteligente a los recortes generalizados, ciegos y descentralizados, y permitirnos responder a algunos de los principales retos a los que se enfrenta el sector público. Sin embargo, a pesar del gran potencial del discurso de la innovación, cada vez más de moda, también conlleva el riesgo inminente de que la innovación se reduzca a una retórica vacía sobre "renovar" y "mejorar" el sector público, "encontrar nuevas soluciones que funcionen" y perseguir una "eficiencia radical". Como ocurre con todas las nuevas palabras de moda, también existe el peligro de que los responsables públicos hablen, pero no actúen. Si el discurso de la nueva innovación acaba convirtiéndose en una nueva jerga de fantasía sin consecuencias reales, tendrá los días contados y se perderá la oportunidad de transformar el *modus operandi* del sector público para hacerlo más innovador. Sin embargo, si logramos desarrollar una comprensión clara y precisa de lo que significa la innovación pública, lo que puede lograr y cómo puede mejorarse, el discurso de la innovación pública puede servir como un valioso punto de partida para reformar la forma en que opera el sector público y la forma en que produce resultados y repercute en la vida de las personas.

Algunas versiones del discurso de la nueva gestión pública (NGP) que se impuso a partir de los años ochenta llamaban la atención sobre la necesidad de innovación pública (Osborne y Gaebler, 1993). La idea era que el sector público debía aprender del sector privado e imitarlo para ser más innovador. La competencia, la orientación al cliente y la gestión estratégica se consideraban los principales motores de la innovación en el sector público. La NGP puso

la innovación en el orden del día, pero nunca se convirtió en uno de sus principios centrales. La atención se centró sobre todo en cómo hacer más eficiente el sector público mediante una mayor comercialización y gestión estratégica de insumos y productos. Dicho esto, parece que las reformas de la NGP en Estados Unidos han sido más proclives a promover la agenda de la innovación que las reformas europeas. En Norteamérica, la innovación pública ha sido un tema importante en los debates sobre gobernanza pública durante algún tiempo (Polsby, 1984; Damanpour, 1991; Rogers, 1995), mientras que los debates sobre innovación pública en Europa han sido escasos y poco frecuentes (Mulgan y Albury, 2003; Hartley, 2005).

En cuanto a la importante cuestión de cómo podemos estimular la innovación pública, tradicionalmente, ha habido dos puntos de vista rivales. Algunos tienden a pensar que la innovación pública aumentará si privatizamos, contratamos y comercializamos el sector público (Osborne y Gaebler, 1993), mientras que otros creen que deberíamos revitalizar la burocracia pública desarrollando procedimientos estables para explorar y explotar nuevas ideas, reforzando el liderazgo transformador de los gestores públicos y dando más margen a los profesionales públicos para que utilicen sus conocimientos y habilidades para crear soluciones nuevas e innovadoras (Pollitt y Bouckaert, 2004). Estos puntos de vista contrapuestos comparten la idea de que la innovación es un proceso que tiene lugar "dentro de casa", ya sea dentro de los limites organizativos de empresas competitivas o dentro de instituciones burocráticas claramente delimitadas.

En este capítulo contrastamos estas visiones rivales con una estrategia alternativa para potenciar la innovación pública que pretende recoger los frutos de la colaboración entre organismos públicos, usuarios, ciudadanos, empresas, organizaciones de intereses y organizaciones de la sociedad civil (Roberts y King, 1996; Sørensen y Torfing, 2011). Basándonos en un paradigma comúnmente conocido como nueva gobernanza pública (Osborne, 2006, 2010; Osborne y Brown, 2011), afirmamos que la posesión de activos de innovación relevantes (como visiones, experiencias concretas, nuevas ideas, creatividad, valentía, medios fiscales y capacidad de implementación), y no los límites organizativos, debería determinar quién participa en los procesos de innovación pública (Bommert, 2010). El problema de las reivindicaciones impulsadas por el mercado y la burocracia es que ambas ignoran el potencial innovador de la colaboración transfronteriza.

Si la colaboración entre múltiples agentes puede estimular la innovación pública, resulta primordial estudiar cómo es posible diseñar ámbitos de colaboración que propicien el desarrollo de definiciones conjuntas de los problemas, el aprendizaje mutuo y la apropiación conjunta de soluciones nuevas y audaces (Ansell y Gash, 2008). El campo en rápida expansión del "pensamiento de diseño" (Bason, 2010) puede ayudarnos a abordar la cuestión crítica de cómo reunir a diversos agentes en una búsqueda abierta e interdisciplinar de soluciones nuevas y creativas. El diseño ya no se limita a mejorar la funcionalidad, la calidad estética y la apariencia de los productos para complacer a los clientes y aumentar las ventas, sino que se utiliza cada vez más como herramienta para abordar problemas sociales complejos implicando a los usuarios y otras partes interesadas en procesos de innovación colaborativos. El pensamiento de diseño ha avanzado y hoy los diseñadores participan en la resolución creativa de problemas mediante el diseño de espacios de colaboración para la cocreación.

Sin embargo, el pensamiento de diseño no solo es útil porque se esfuerza por reunir a agentes de distintos sectores, organizaciones y disciplinas y explotar sus diferencias en y a través de procesos de innovación colaborativa. Otra característica interesante del *design thinking* es que ofrece una alternativa al enfoque racional de la toma de decisiones en la administración pública. Así pues, el pensamiento de diseño pretende resolver los problemas y retos emergentes de forma heurística y no algorítmica. Se basa en la intuición, combina el pensamiento divergente y convergente e invoca métodos pragmáticos de experimentación y ensayo y error. El pensamiento de diseño funciona a través de rondas iterativas de inspiración, ideación, selección y aplicación, y combina una amplia gama de herramientas y métodos para guiar y sostener el diseño de soluciones nuevas y mejores. Utiliza encuestas a los usuarios, seguimientos y talleres para generar aportaciones e inspiración que profundicen y transformen la comprensión del problema o reto en cuestión. En la fase de ideación, recurre a una tormenta de ideas estructurada, juegos de rol y creación de modelos para elaborar nuevas ideas. En la fase de selección se recurre a conferencias de consenso, construcción de escenarios y simulaciones guiadas por computadora para identificar, evaluar y negociar beneficios y riesgos. En la fase de aplicación, las ideas y soluciones más prometedoras se transforman en prototipos que se prueban y rediseñan hasta que funcionan de forma satisfactoria y producen los resultados deseados.

Definir la innovación

La innovación es un proceso de búsqueda complejo, creativo y abierto que desarrolla y materializa nuevas ideas de manera que se producen cambios que transforman la manera en que imaginamos y hacemos las cosas. A efectos estrictamente analíticos, podemos desglosar el proceso de innovación en una serie de fases o etapas diferentes (Eggers y Singh, 2009). Como tal, la innovación implica explorar y definir problemas, retos y oportunidades; generar, articular y evaluar ideas nuevas y creativas; seleccionar y poner en práctica las más prometedoras, y consolidar y difundir aquellas soluciones que parecen funcionar. Las distintas fases no siempre se suceden en una secuencia ordenada y lógica (Van de Ven *et al.*, 2007). De hecho, los procesos de innovación son bastante caóticos, con numerosos saltos, lagunas e iteraciones. No obstante, las prácticas asociadas a las distintas fases son componentes necesarios y constitutivos de los procesos de innovación. Sin análisis de problemas, generación de ideas, selección de ideas, aplicación y consolidación de nuevas soluciones, no habrá innovación.

La innovación implica una combinación creativa de ideas antiguas y nuevas, pero la creatividad solo se convierte en innovación cuando las ideas nuevas y creativas se llevan a la práctica (Hartley, 2005). Por tanto, la innovación requiere algo más que una buena idea nueva. La buena idea debe ponerse en práctica para convertirse en innovación. Siguiendo esta línea argumental, algunas personas afirmarán que *innovación* es simplemente otra palabra para cambio. Pero si bien es cierto que la innovación implica cambio, es importante darse cuenta de que no todas las formas de cambio pueden considerarse innovación. Por lo tanto, solo se consideran innovaciones las formas de cambio que perturban las prácticas establecidas o desafían la sabiduría común en un campo determinado. Un cambio de primer orden que nos proporcione más o menos el mismo conjunto de servicios o normativas bien conocidos no equivale a innovación, ya que no hay discontinuidad. La innovación implica un cambio de segundo orden en el repertorio de servicios y normativas, o un cambio de tercer orden en la teoría del programa subyacente y sus supuestos implícitos (Hall, 1993).

La innovación es el resultado de una acción intencionada. Aunque los informes críticos, los cambios en las señales políticas, los nuevos conocimientos científicos y las nuevas posibilidades tecnológicas tienden a impulsar la

innovación, siempre hay una agencia situada e intencionada que decide si responder a las presiones o explotar las nuevas oportunidades embarcándose en un viaje de innovación concreto. Los empresarios son impulsores voluntariosos y decididos de la innovación que interactúan con partidarios y detractores y que luchan por convencer a los espectadores escépticos. Sin embargo, la voluntad de innovar del empresario no puede controlar ni el proceso de innovación ni sus resultados. Con el tiempo, los empresarios se enfrentarán a una serie de descubrimientos fortuitos que desempeñarán un papel importante en el proceso de búsqueda colectiva, y el proceso de innovación tendrá a menudo consecuencias imprevistas porque las acciones previstas de los agentes situados dependen de condiciones no reconocidas (Giddens, 1979, pp. 53-59).

La innovación implica la creación de algo nuevo, pero no tiene por qué ser algo totalmente nuevo que no se haya visto antes en ningún lugar del planeta Tierra. A veces la innovación surge de la invención de una forma completamente nueva de hacer las cosas, pero también puede ser el resultado de la adopción y adaptación de soluciones innovadoras creadas por otros. Por tanto, no es la fuente de la innovación, sino el contexto de su aplicación lo que determina si algo es innovador (Roberts y King, 1996, pp. 5-6). Siempre que algo sea nuevo en el contexto en el que se introduce, se califica de innovación.

Mientras que el interés por la innovación privada ha sido significativo, el interés por la innovación pública ha sido hasta hace poco prácticamente inexistente. El sector público ha sido descrito como una burocracia osificada carente de incentivos y capacidades para innovar. Algunos incluso han descrito la "innovación pública" como una contradicción en los términos.

El creciente interés por la innovación pública comenzó en la década de 1980, cuando se afirmó que la competitividad de las economías nacionales podía mejorarse mediante el desarrollo y la transferencia de investigación y tecnología del sector público al privado a través de sistemas de innovación nacionales y regionales (Lundvall, 1992). De ahí que la innovación pública se percibiera como una herramienta para producir beneficios en el sector privado más que en el público.

Más adelante, con el desarrollo de la noción de "innovación social", se transforma la comprensión del propósito de la innovación pública. La "innovación social" se define como la creación de nuevos programas y servicios

destinados a satisfacer necesidades sociales insatisfechas dentro o fuera del sector público y, por tanto, desplaza el centro de atención de la creación de valor privado a la pública. Esta nueva perspectiva condujo a una nueva comprensión de la innovación pública como *sui generis*, es decir, la innovación que debe beneficiar al propio sector público. En la última década, el interés por estas formas *sui generis* de innovación pública se ha disparado ante las presiones de la globalización, los cambios demográficos, el lento crecimiento de la productividad, las restricciones fiscales, las expectativas crecientes y las demandas cambiantes de los ciudadanos, y la proliferación de problemas perversos y rebeldes difíciles de definir y de resolver por razones tanto cognitivas como políticas.

La innovación pública puede transformar las políticas, los procesos organizativos, los servicios públicos o incluso toda la forma en que pensamos y posicionamos el sector público frente a la sociedad y la economía. A veces, las innovaciones públicas adoptan la forma de innovaciones radicales que transforman la forma y la función de todo un sistema de servicios, mientras que otras veces simplemente implican cambios incrementales. Sea cual sea la profundidad real de las innovaciones públicas, suelen estar impulsadas por la ambición de producir valor público en términos de mayor productividad, mejor calidad del servicio, mayor capacidad para resolver problemas, etc. Sin embargo, si la ambición de producir valor público se hace realidad, y de qué manera, es una cuestión empírica que debe responderse mediante una cuidadosa evaluación de los resultados. Por lo tanto, es importante no dar por sentado que la innovación pública es siempre buena y loable, ya que no hay garantías de que las soluciones innovadoras conduzcan a resultados deseables y la evaluación normativa puede diferir según las partes interesadas (Hartley, 2005).

Dado que el sector público no suele enfrentarse a las mismas presiones competitivas que el sector privado, a menudo se asume que el sector público no tiene incentivos para innovar (Roessner, 1977). Si los organismos públicos no están impulsados por la competencia, ¿por qué innovan? La respuesta es sencilla: la innovación pública suele estar impulsada por los problemas. Los problemas y tensiones internos, los informes negativos de la prensa y las limitaciones fiscales parecen ser importantes motores de la innovación pública. Además, la presión política por la legitimidad frente a los problemas emergentes y las nuevas demandas de los ciudadanos también pueden ser motores

de la innovación en el sector público. Por último, pero no por ello menos importante, las ambiciones profesionales y la motivación de servicio público de los gestores y empleados públicos bien formados les impulsan a buscar mejoras en los programas políticos y la prestación de servicios.

La organización burocrática del sector público se describe a menudo como una barrera importante a la innovación, pero no debemos olvidar que las empresas privadas también tienden a organizarse como burocracias con mando jerárquico, unidades y departamentos especializados, comportamiento regido por normas y límites profesionales estrictos. La competencia puede ser un incentivo para que las empresas privadas innoven, pero no es así. No ofrecen un método sobre cómo producir innovación; al igual que las organizaciones públicas, se encuentran con el reto de desarrollar y hacer realidad ideas nuevas y creativas en el contexto de las normas burocráticas y las estructuras de toma de decisiones. A menudo se considera que la importación de ideas y prácticas del sector privado es la solución obvia al problema del supuesto déficit de innovación en el sector público. Sin embargo, como argumentaremos, este remedio podría no ser el adecuado y una estrategia alternativa que fomente la colaboración entre múltiples actores ofrece un enfoque más prometedor para potenciar la innovación pública. Avanzaremos en este argumento en las dos secciones siguientes, que evalúan críticamente el impacto de la nueva gestión pública (NGP) y la comparan con las nuevas ideas asociadas a la nueva gobernanza pública.

Rescatar la innovación del sector público de la nueva gestión pública

Como ya hemos señalado, la NGP contribuyó a despertar el interés por la innovación y los emprendimientos públicos (Paulsen, 2006). Nuestro propio trabajo se basa en el legado de ideas establecido por la NGP. Sin embargo, creemos que la NGP ha situado en parte las concepciones de la innovación del sector público en el camino equivocado. Inspirada en las teorías de la elección pública y del agente-principal, la concepción básica de la NGP es que la clave de la innovación es eliminar las tradicionales restricciones burocráticas sobre los gestores y sustituirlas por incentivos de alto rendimiento. Esta idea básica se refleja en las expresiones "dejar que el directivo gestione" y "hacer que el

directivo gestione" (Verhoest *et al.*, 2007; Lægreid *et al.*, 2011). Desde la perspectiva de la nueva gobernanza pública, los gestores necesitan autonomía para introducir nuevos elementos en el programa y experimentar sin limitaciones burocráticas. Pero también necesitan ser empujados —por la competencia o la medición del rendimiento— a buscar agresivamente mejores formas de hacer las cosas. Ferlie y Steane resumen la nueva gobernanza pública como "gestores, mercados y medición" (2002, p. 1461). Cuando los directivos gozan de autonomía y se enfrentan a fuertes incentivos de la competencia en el mercado o de la medición del rendimiento, se vuelven emprendedores. Inspirándose en los modelos del sector privado, buscarán nuevas y mejores formas de hacer las cosas y se esforzarán por llevar a cabo sus tareas con mayor eficacia. El aumento de la eficiencia se produce motivando a los gestores a encontrar formas de prestar el mismo nivel de servicios a menor coste.

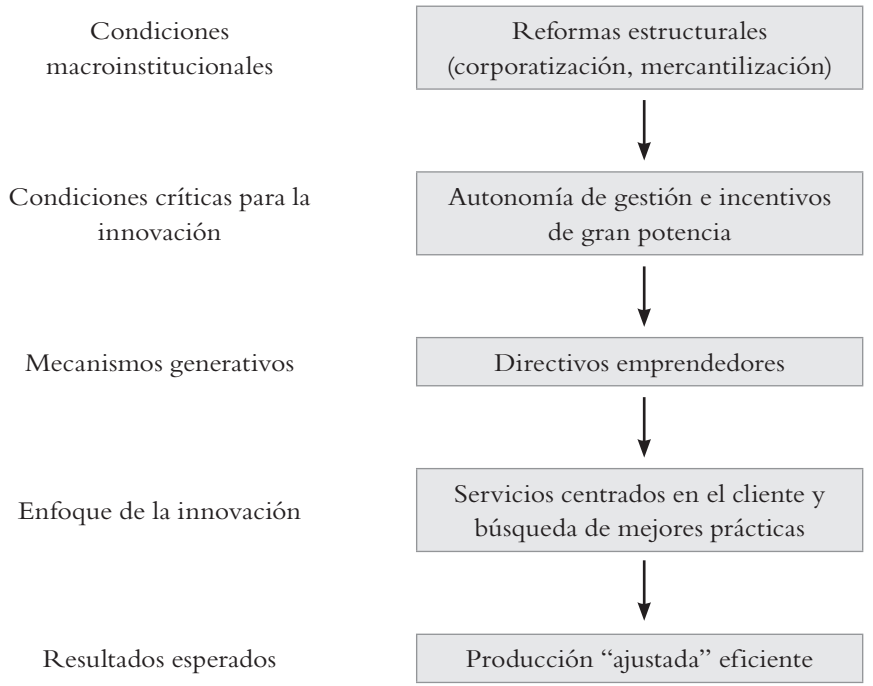
La nueva gobernanza pública suele comenzar con amplias reformas estructurales. Estas reformas son necesarias para crear las condiciones de autonomía e incentivos que, a su vez, generarán una gestión empresarial. A nivel macroeconómico, la innovación se ve favorecida por cambios estructurales y organizativos que reorientan fundamentalmente los incentivos de directivos y empleados hacia la búsqueda de eficiencias radicales. Dichos cambios estructurales hacen hincapié en la corporatización y desagregación de las agencias para crear agencias semiautónomas ("independientes") centradas en la prestación de servicios especializados (Koch y Hauknes, 2005; Osborne, 2006). Reflejando la preocupación central de crear incentivos más fuertes, Hartley describe estas reformas estructurales como centradas en "la forma organizacional más que en el contenido" (2005, p. 29). La reforma estructural es tanto una innovación en sí misma como un medio para potenciar la innovación.

Puede parecer evidente, pero merece la pena señalar que la NGP adopta una perspectiva gerencial de la innovación. Siempre que tengan autonomía y motivación, los directivos son la clave del éxito de la innovación. El enfoque de la NGP sobre la autonomía de los directivos llama la atención sobre las características de estos que podrían influir en su discreción a la hora de adoptar innovaciones (Damanpour y Schneider, 2009). La NGP tiende a ver la innovación como reformas procedentes de las personas o de los tomadores de decisiones y, por tanto, de arriba abajo. Aunque los gestores públicos son los principales agentes del cambio, la NGP anima a las organizaciones públicas a hacer hincapié en la mejora de los servicios para los "clientes" (Hartley, 2005;

Koch y Hauknes, 2005). La atención prestada a los clientes y a la mejora de los procesos suele derivar en ideas que proceden del movimiento de gestión de la calidad total (GCT) más que de la teoría de la elección pública o de la teoría del principal-agente. Ambas hacen hincapié en la medición del rendimiento, pero la GCT presta más atención a la participación de los empleados en la toma de decisiones, ya sea mediante grupos de discusión o encuestas de satisfacción del cliente (Robertson y Ball, 2002).

La lógica de gestión "basada en incentivos" de la nueva gobernanza pública se extiende tanto hacia abajo, de los directivos a los empleados, como hacia fuera, a los proveedores de servicios privados y a los contratistas. Por ejemplo, una forma de promover la creatividad entre los empleados es establecer programas de recompensa por aportar ideas creativas (Berman y Kim, 2010). Del mismo modo, la nueva gobernanza pública ve a los contratistas y proveedores de servicios no estatales como innovadores impulsados por la competencia por contratos o clientes (Coule y Patmore, 2013). La lógica básica de la nueva gobernanza pública en la innovación del sector público se resume en la figura 1.

FIGURA 1. La lógica de la innovación de la APN



Las evaluaciones empíricas de esta lógica son algo dispares. En un estudio sobre los organismos públicos en Bélgica, Verhoest *et al.* (2007) constataron que la autonomía de gestión sobre las operaciones es, en efecto, un factor importante para la innovación, pero que la competencia y la gestión del rendimiento solo apoyaban la innovación en determinadas condiciones. Los autores constataron que estas agencias eran más sensibles a las preocupaciones más generales sobre la legitimidad política que a las medidas de NGP "orientadas a los resultados". En un estudio ampliado de 121 agencias noruegas y flamencas, Lægreid *et al.* no hallaron pruebas de la importancia de la autonomía de gestión y solo encontraron pruebas indirectas de que la orientación hacia los resultados afectaba a la innovación. Al incluir la cultura organizativa como variable explicativa, este estudio concluyó que las culturas orientadas a los resultados y a la innovación estimulan la innovación.

Aunque la NGP ha abierto de forma productiva el debate sobre la innovación en el sector público, creemos que ofrece una interpretación demasiado limitada de las oportunidades y los mecanismos de la innovación en el sector público. En el mejor de los casos, creemos que es demasiado restrictiva; en el peor, creemos que ofrece una interpretación engañosa de los motores y obstáculos de la innovación en el sector público. Con respecto a la innovación, identificamos cinco puntos que captan los límites de la NGP.

1) El intento de asemejar los organismos públicos a las empresas privadas suele tropezar con diferencias persistentes entre las organizaciones del sector público y las del privado, sobre todo en lo que respecta a las oportunidades de innovación (véase Koch y Hauknes 2005, pp. 24-26). Una diferencia clave es que las organizaciones públicas se enfrentan a un "entorno de autorización" más complejo e implacable que las organizaciones privadas (Bernier y Hafsi, 2007). La clientela de la innovación suele estar menos definida, en parte porque los productos y servicios del gobierno pueden tener consecuencias de mayor alcance.

2) Como ya se ha dicho, la investigación demuestra que la innovación pública suele estar más impulsada por los problemas que por los incentivos (Borins, 2000). La innovación "orientada a los problemas" no es, por supuesto, antitética a la innovación "orientada a los incentivos". Pero una perspectiva orientada a los problemas sugiere que los incentivos pueden ser internos a la misión del organismo y surgir del compromiso

intrínseco y la profesionalidad de los trabajadores del sector público. Por ello, sospechamos que la perspectiva basada en incentivos de NGP hace demasiado hincapié en los incentivos externos y la motivación extrínseca.

3) La bibliografía es bastante clara en cuanto a que el éxito de la innovación requiere el apoyo de directivos y políticos (Kakabadse y Kouzmin, 1996; Borins, 2002; Koch y Hauknes, 2005), y se ha descubierto que una actitud favorable a la innovación por parte de los directivos es un factor importante para explicar la adopción de innovaciones (Damanpour y Schneider, 2009). Sin embargo, la concepción gerencialista del liderazgo transformador descendente pasa por alto el elemento de colaboración necesario para la innovación en el sector público (y probablemente también en el privado). Aunque el personal de primera línea puede ser una importante fuente de innovación, también puede mostrarse escéptico ante innovaciones que considera que le vienen impuestas desde arriba (Wegener y Tanggaard, 2013). La iniciativa empresarial pública puede entenderse mejor como un proceso "sistémico" que requiere "una cooperación de alto nivel entre agentes especializados" (Bernier y Hafsi, 2007, p. 494). Y según un importante estudio europeo sobre innovación: "El compromiso de las partes interesadas y un proceso consultivo y participativo amplio y continuo fueron factores clave para iniciar, mantener y aplicar la innovación" (Koch y Hauknes, 2005, p. 54).

4) La NGP concibe la innovación como una actividad intencionada con una agenda preestablecida; esta visión ha sido criticada por pasar por alto el modo en que las innovaciones surgen a menudo a través de la interacción (Fuglsang, 2010). Aunque Borins (2000) descubrió que la planificación estratégica ocupaba un lugar destacado en la innovación del sector público en Estados Unidos y Canadá, el "andar a tientas" también era un proceso de innovación significativo. Varios autores sostienen que una perspectiva de "estrategia emergente" es útil para entender la generación y aplicación de la innovación en el sector público (Aagaard, 2010; Jacob *et al*., 2009).

5) El afán de eficiencia inherente a la lógica de la NGP puede incluso socavar la innovación, ya que la experimentación necesaria para innovar siempre conlleva cierto riesgo de despilfarro (Potts, 2009). El deseo de

> mejorar la eficiencia puede impulsar la innovación, pero la disponibilidad de recursos sin utilizar también puede ser un requisito previo importante para la innovación (Bingham, 1978; Fernandez y Wise, 2010). Una financiación adecuada es muy importante para la innovación y la experimentación en los programas (McBeath *et al.*, 2009).

Sostenemos que las limitaciones de la NGP como agenda para la innovación en el sector público se corrigen adoptando un marco de nueva gobernanza pública (Osborne, 2006, 2010). La nueva gobernanza pública aborda la idea de que la innovación pública opera en un entorno político complejo coordinado a través de la interacción entre múltiples partes interesadas (Kickert, 1997; Torfing *et al.*, 2012; Coule y Patmore, 2013; Torfing y Triantafillou, 2013).

Innovación a través de la colaboración y el diseño

Un punto de partida común de la literatura sobre nueva gobernanza pública es que gobernar es un proceso complejo que responde a problemas complejos (Kickert, 1997). Muchas instituciones y partes interesadas, tanto públicas como privadas, tienen alguna responsabilidad o influencia en los resultados públicos importantes, lo que fomenta la necesidad de alejarse de las estrechas perspectivas gerencialistas. No se trata de que los gestores carezcan de importancia. La complejidad suele hacer que el liderazgo sea más importante, y este liderazgo a menudo procede de los gestores. Sin embargo, los directivos actúan de forma distinta a la prevista por la NGP. Su papel no se limita a aplicar y gestionar la contratación competitiva o la medición del rendimiento. Por el contrario, desempeñan un papel importante en el establecimiento de la colaboración entre las múltiples partes interesadas. Una implicación importante es que la innovación será más un proceso emergente, impulsado más por la preocupación de resolver ciertos problemas comunes que por el deseo de responder a incentivos concebidos de forma estrecha. Este proceso emergente de reunir a múltiples partes para identificar oportunidades de creación de valor público conduce a fuertes demandas de una especie de "ingeniería simultánea" por la que los servicios, procesos y procedimientos de múltiples partes son sistemáticamente realineados. Esta perspectiva lleva a considerar la innovación como un proceso de diseño colaborativo.

El diseño colaborativo puede describirse razonablemente como una situación de alto riesgo y alto beneficio. Reunir a personas y grupos de instituciones, profesiones y sectores es una empresa difícil y arriesgada. Sin embargo, el potencial de ganancias muy significativas es proporcional a la dificultad. Además, aunque algunas innovaciones pueden ser bastante sencillas y directas, para ir más allá de la "fruta madura" en la innovación del sector público suele ser necesario trabajar más allá de las fronteras. Bommert sostiene que la innovación colaborativa es adecuada para el sector público porque "abre el ciclo de la innovación a una variedad de actores y aprovecha los recursos de innovación más allá de las fronteras, supera las restricciones culturales y crea un amplio apoyo sociopolítico para la innovación pública" (2010, p. 29).

Lamentablemente, aunque existe una abundante literatura sobre la gobernanza colaborativa y la gestión colaborativa, ha habido relativamente poca fertilización cruzada entre este trabajo y el trabajo sobre la innovación en el sector público. Aunque algunos autores han llamado la atención sobre la importancia de la colaboración para la innovación (Roberts y Bradley, 1991; Bommert, 2010; Sørensen y Torfing, 2011; Christiansen y Bunt, 2012; Gonzalez *et al*., 2013), aún queda mucho por hacer. No nos detendremos aquí en las condiciones más generales en las que florece la colaboración ni trataremos de ofrecer un marco más amplio para analizar la innovación colaborativa, puesto que ya lo hemos hecho en otros lugares (Ansell y Gash, 2008; Sørensen y Torfing, 2011). En su lugar, basándonos en este trabajo previo, propondremos tres mecanismos generativos que creemos que explican el vínculo entre colaboración e innovación. Se trata de la *sinergia*, el *aprendizaje* y el *compromiso*. Cada uno de ellos, tal y como los concebimos, es un proceso que nos ayuda a entender por qué la colaboración produce innovación.

- *La sinergia* es el proceso por el que las partes interesadas reúnen recursos o capacidades complementarios de tal forma que se ven capacitadas para emprender proyectos innovadores. Lasker *et al*. (2001) han conceptualizado la sinergia como un mecanismo clave mediante el cual las asociaciones sanitarias comunitarias son capaces de proporcionar un mayor valor a las comunidades a las que sirven. Estas asociaciones suelen ser capaces de ofrecer servicios más completos y coordinados como resultado de la colaboración.

- *El aprendizaje* es el proceso por el que se produce un cambio cognitivo como resultado de la interacción con otras partes interesadas, que puede transformar o replantear el sentido colectivo de la posibilidad o generar nuevas ideas. En la bibliografía sobre gobernanza colaborativa se reconoce que la interacción intensa con otras personas que tienen perspectivas o conocimientos diferentes puede generar nuevas ideas. También se aprecia que el conflicto endémico de las actividades de colaboración a veces puede dar lugar a un replanteamiento fructífero que dé lugar a programas o estrategias innovadores.
- *El compromiso* es el proceso a través del cual los grupos crean consenso y apoyo para una determinada innovación pública. La literatura afirma que las partes interesadas deben crear un sentimiento de compromiso y apropiación del proceso de colaboración y sus productos. Sin movilizar el compromiso, es probable que tanto la sinergia como el aprendizaje languidezcan y que las innovaciones no sean sostenibles.

Obviamente, estos tres mecanismos generativos no son independientes. De hecho, sospechamos que a menudo están estrechamente interconectados y quizá se refuerzan mutuamente. El aprendizaje puede ayudar a crear compromiso, lo que facilita la sinergia, que se retroalimenta para dar forma al aprendizaje. Sin embargo, creemos que es útil distinguir estos mecanismos para aclarar cómo contribuye la colaboración a la innovación.

Creemos que la atención al diseño es un complemento importante del énfasis en la colaboración. Para aprovechar la creación de valor público inherente a la colaboración, los innovadores deben pensar en términos de diseño. El pensamiento de diseño tiene al menos tres componentes fundamentales:

1) *La orientación hacia los problemas y el futuro* es una característica clave del diseño. El propósito del diseño no es solo mejorar la funcionalidad y el aspecto estético de determinados objetos y prácticas, sino también resolver problemas de la vida real de una manera nueva y mejor. Los procesos de diseño están orientados al futuro porque pretenden inventar futuros nuevos y posibles en los que los problemas se resuelvan o mitiguen mediante el rediseño de prácticas y herramientas.
2) Se utilizan *dispositivos heurísticos* para hacer concretos y tangibles los futuros nuevos y emergentes y estimular el desarrollo de procesos iterati-

vos que sean a la vez creativos, en el sentido de intuitivos, imaginativos y artísticos, y pragmáticos, en el sentido de encontrar soluciones que sean viables y adecuadas.

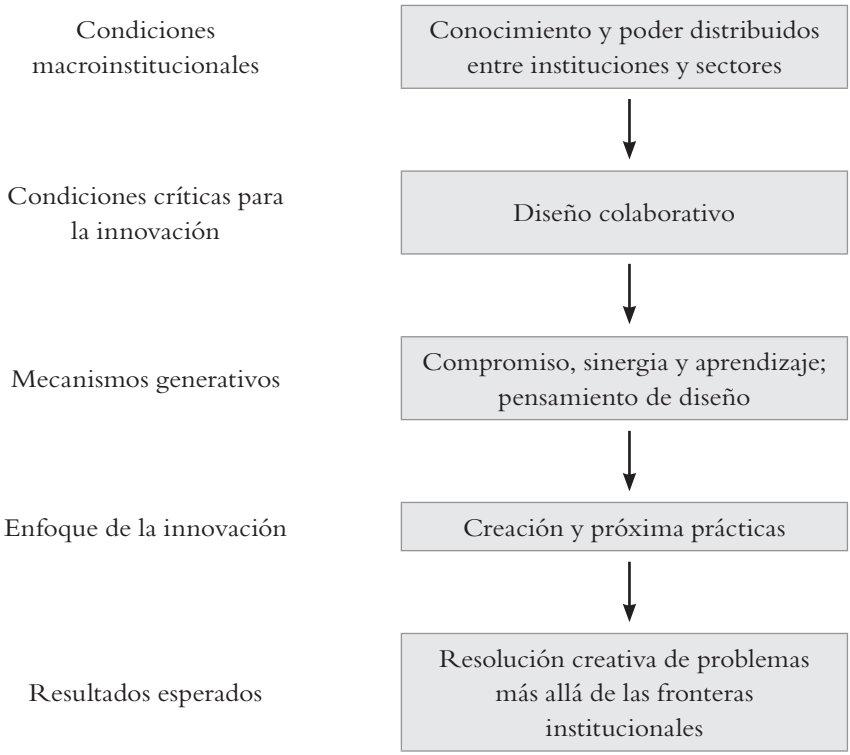
3) *Los foros interactivos* son necesarios para garantizar que todos los agentes relevantes y afectados participen en el proceso, de modo que el diseño de soluciones innovadoras pueda beneficiarse de sus diferentes experiencias, recursos, competencias y conocimientos.

Estas características inherentes al pensamiento de diseño están vinculadas en el sentido de que las herramientas y métodos heurísticos proporcionan un objeto límite sobre el que los diferentes actores del escenario interactivo pueden trabajar y tratar de transformar, al tiempo que ofrecen una forma de imaginar futuros posibles de manera concreta. Además, el diseño de las arenas interactivas es importante para mejorar la capacidad de resolución de problemas del proceso de innovación.

La colaboración y el diseño se entrecruzan de varias maneras. Por ejemplo, puede ser muy importante diseñar espacios que faciliten la innovación colaborativa. Gonzáles y Healey (2005) afirman que, para comprender la innovación social, debemos dejar de centrarnos en el diseño de políticas y programas y centrarnos en el diseño de los espacios institucionales y las infraestructuras que facilitan la innovación. Hasta la fecha, son pocos los estudios que se centran en el diseño institucional de la innovación pública. Van Buuren y Loorbach (2009), sin embargo, contraponen los "proyectos piloto" a las "zonas de transición" como dos estrategias diferentes de innovación. Los proyectos piloto son más abiertos en su enfoque y se basan en lo común, mientras que las zonas de transición tienden a aislarse de las relaciones institucionales y políticas existentes. Concluyen: "Los acuerdos que optan por la comunalidad y la apertura dan lugar a innovaciones incrementales pero ampliamente respaldadas, lo que hace que estas herramientas sean adecuadas para especificar las intenciones políticas, convertirlas en medidas aplicables y ponerlas en práctica". Por otro lado, argumentan: "Los acuerdos que operan desde una posición de diversidad y cerrazón producen ideas y conceptos desconocidos que están muy alejados de las realidades sobre el terreno. Pero esto también significa que pueden ser una fuente de inspiración" (2009, p. 389). En última instancia, consideran que estos dos enfoques contrapuestos son complementarios.

La colaboración y el diseño también se entrecruzan en el desarrollo de servicios públicos innovadores. La NGP fomentó un enfoque de gestión centrado en los "consumidores" de servicios públicos y trató de rediseñar los procesos de prestación de servicios para mejorar la experiencia de esos consumidores. El enfoque NPG de la innovación se basa en parte en este cambio de énfasis, pero tiende a hacer hincapié en una estrategia más holística de "cocreación" de servicios. Al menos en lo que Osborne y Strokosch (2013) denominan "coproducción mejorada", el papel de los usuarios va más allá de la evaluación de los servicios y su prestación. Los usuarios participan directamente en el proceso de diseño y prestación de servicios. Esto puede dar lugar a lo que se ha denominado "innovación impulsada por el usuario". Además, al coproducir el diseño de la prestación de servicios, los usuarios dejan de actuar en el papel individualista de consumidores. Como escriben Osborne y Stokosch: "La mejora de la coproducción requiere una auténtica asociación entre los profesionales de los servicios públicos y los usuarios de los servicios, basada en el uso del conocimiento para transformar la prestación de servicios" (2013, p. S40). En una asociación de este tipo, el papel de los usuarios de los servicios pasa de ser clientes pasivos a ciudadanos activos con derechos y obligaciones dentro de su comunidad. Esta idea de cocreación es compatible con el paso de la innovación en los "productos" a un enfoque más amplio en la innovación de la "experiencia" de los usuarios de los servicios. Prahalad (2004) ha argumentado que este cambio para ver la creación de valor en la experiencia se complementa con una visión orientada al futuro que pasa de hacer hincapié en las "mejores prácticas" a centrarse en las "próximas prácticas". Mientras que un enfoque basado en las mejores prácticas presupone que unos pocos grupos o expertos de alto rendimiento han identificado la "mejor" forma de hacer algo, centrarse en las próximas prácticas es coherente con el intento de movilizar conocimientos dispersos. El pensamiento de diseño contemporáneo subraya el valor de la colaboración entre múltiples partes interesadas. El diseño ya no es producto de un diseñador creativo omnipresente. En su lugar, quienes se verán afectados por un diseño deben participar en su creación (Bjögvinsson *et al.*, 2012). La lógica básica de un NGP con el enfoque de la innovación como diseño colaborativo se resume en la figura 1.2.

Figura 2. La lógica de innovación de la NGP



Referencias

Aagaard, P. (2010). New ways in public innovation, Studies in Collaborative Innovation Working Paper 2/2010. Roskilde Universitet.

Ansell, C., y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543-571.

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation*, Bristol: Policy Press.

Berman, E. M. y Kim, C. G. (2010). Creativity management in public organizations. *Public Performance and Management Review*, *33*(4), 619-652.

Bernier, L. y Hafsi, T. (2007). The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, *67*(3), 488-503.

Bingham, R. D. (1978). Innovation, bureaucracy, and public policy: A study of innovation adoption by local government. *The Western Political Quarterly*, 178-205.

Björgvinsson, E., Ehn, P., y Hillgren, P. A. (2012). Design things and design thinking: Contemporary participatory design challenges. *Design Issues*, *28*(3), 101-116.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, *11*(1), 15-33.

Borins, S. (2000). What border? Public management innovation in the United States and Canada. *Journal of Policy Analysis and Management*, *19*(1), 46-74.

Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, *2*(3), 310-319.

Christiansen, J., y Bunt, L. (2012). *Innovation in policy: Allowing for creativity*. NESTA.

Coule, T., y Patmore, B. (2013, 29 de mayo). Institutional logics, institutional work and public service innovation in non-profit organisations. *Public Administration*, publicado en línea.

Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta- analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, *34*(3), 555-590.

Damanpour, F., y Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *19*(3): 495-522.

Eggers, B., y Singh, S. (2009). *The Public Innovators' Playbook*. Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.

Ferlie, E., y Steane, P. (2002). Changing developments in NPM. *International Journal of Public Administration*, *25*(12), 1459-1469.

Fernandez, S., y Wise, L. R. (2010). An exploration of why public organizations "ingest" innovations. *Public Administration*, *88*(4), 979-998.

Fuglsang, L. (2010). "Bricolage and invisible innovation in public service innovation", Journal of Innovation Economics, (1), 67-87.

Giddens, A. (1979). Social problems in social theory, Basingstoke: Macmillan.

Gonzalez, R., Llopis, J., y Gasco, J. (2013). "Innovation in public services: The case of Spanish local government", Journal of Business Research, 66: 2024-2033.

González, S., y Healey, P. (2005). "A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity", Urban Studies, 42(11): 2055-2069.

Hall, P. (1993). "Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain", Comparative Politics, 25(3): 275-269.

Hartley, J. (2005). "Innovation in governance and public service: Past and present", Public Money and Management, 25(1): 27-34.

Hood, C. (2010). Reflections on public service reform in a cold fiscal climate, paper for 2020 Commission on Public Services Trust, launched 17 June 2010.

Jacob, B., Welch, E., y Simms, T. (2009). "Emergent management strategies in a public agency: A case study of alternative fuel vehicles", Public Organization Review, 9(3): 213-234.

Kakabadse, N. K., y Kouzmin, A. (1996). "Innovation strategies for the adoption of new information technology in government: An Australian experience", Public Administration and Development, 16(4): 317-330.

Kickert, W. J. (1997). "Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'Managerialism'", Public Administration, 75(4): 731-752.

Koch, P., y Hauknes, J. (2005). On innovation in the public sector, NIFU.

Koppenjan, J., y Klijn, E.-H. (2004). Managing uncertainties in networks, London: Routledge.

Lægreid, P., Roness, P. G., y Verhoest, K. (2011). "Explaining the innovative culture and activities of state agencies", Organization Studies, 32(10), 1321-1347.

Lasker, R. D., Weiss, E. S., y Miller, R. (2001). "Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage", Milbank Quarterly, 79(2): 179-205.

Lundvall, B. Å. (ed.) (1992). National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning, London: Pinter Publishers.

McBeath, B., Briggs, H. E., y Aisenberg, E. (2009). "The role of child welfare managers in promoting agency performance through experimentation", Children and Youth Services Review, 31(1): 112-118.

Mulgan, G., y Albury, D. (2003). Innovation in the Public Sector, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003.

OCDE (2010). The OECD innovation strategy: Getting a head start on tomorrow, OECD Publishing.

Osborne, D., y Gaebler, T. (1993). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, MA: Addison- Wesley.

Osborne, S. P. (2006). "The new public governance?" Public Management Review, 8(3): 377-387.

Osborne, S. P. (ed.) (2010). The new public governance? London: Routledge.

Osborne, S. P., y Brown, L. (2011). "Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king?" Public Administration, 89(4): 1335-1350.

Osborne, S. P., y Strokosch, K. (2013). "It takes two to tango? Understanding the coproduction of public services by integrating the services management and public administration perspectives", British Journal of Management, 24(S1): S31-S47.

Paulsen, N. (2006). "New public management, innovation, and the non-profit domain: New forms of organizing and professional identity", in M. Veenswijk (ed.), Organizing innovation: New approaches to cultural change and intervention in public sector organizations, Amsterdam: IOS Press, 15-28.

Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2004). Public management reform, Oxford: Oxford University Press.
Polsby, N. W. (1984). Political innovation in America: The politics of policy initiation, New Haven, CT: Yale University Press.
Potts, J. (2009). "The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure", Innovation: Management, Policy and Practice, 11(1): 34-43.
Prahalad, C. K. (2004). "The blinders of dominant logic", Long Range Planning, 37(2): 171-179.
Rittel, H. W., y Webber, M. M. (1973). "Dilemmas in a general theory of planning", Policy Sciences, 4(2): 155-169.
Roberts, N. C., y Bradley, R. T. (1991). "Stakeholder collaboration and innovation: A study of public policy initiation at the state level", The Journal of Applied Behavioral Science, 27(2): 209-227.
Roberts, N. C., y King, P. J. (1996). Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation, San Francisco: Jossey- Bass.
Robertson, R., y Ball, R. (2002). "Innovation and improvement in the delivery of public services: The use of quality management within local government in Canada", Public Organization Review, 2(4): 387-405.
Roessner, J. D. (1977). "Incentives to innovate in public and private organizations", Administration and Society, 9(3): 341-365.
Rogers, E. M. (1995). Diffusion of innovation. New York: The Free Press.
Sørensen, E., y Torfing, J. (2011). "Enhancing collaborative innovation in the public sector", Administration and Society, 43(8): 842-868.
Torfing, J., y Triantafillou, P. (2013). "What's in a name? Grasping New Public Governance as Political-Administrative System", International Review of Public Administration, 18(2), 9-25.
Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., y Sørensen, E. (2012). Interactive governance: Advancing the paradigm, Oxford: Oxford University Press.
Van Buuren, A., y Loorbach, D. (2009). "Policy innovation in isolation?" Public Management Review, 11(3): 375-392.
Van de Ven, A., Polley, D., Garud, R., y Venkataraman, S. (2007). The innovation journey. Oxford: Oxford University Press.
Verhoest, K., Verschuere, B., y Bouckaert, G. (2007). "Pressure, legitimacy, and innovative behavior by public organizations", Governance, 20(3): 469-497.
Wegener, C., y Tanggaard, L. (2013). "The concept of innovation as perceived by public sector frontline staff: Outline of a tripartite empirical model of innovation", Studies in Continuing Education, 35(1): 82-101.

5

Laboratorios de innovación pública: pasado, presente y futuro[1]

Adam M. Wellstead
Michigan Technological University

Anat Gofen
The Hebrew University of Jerusalem

Angie Carter
Michigan Technological University

Introducción

En apenas una década, se ha impuesto a escala mundial un fenómeno de "labificación", según el cual la búsqueda de soluciones de políticas innovadoras para los problemas sociales se inserta en estructuras de tipo experimental científico. Los laboratorios de políticas, también denominados laboratorios de innovación política (LIP), no han dejado de crecer y pueden encontrarse en organismos gubernamentales, universidades u organizaciones sin ánimo de lucro. Cada uno de ellos trata de abordar un problema social o económico importante. En términos globales, la mayoría de los LIP se han creado desde 2011, y su rápido crecimiento ha llevado a afirmar que "están en vías de convertirse en una parte pervasiva de la infraestructura social de las organizaciones públicas modernas" (Carstensen y Bason, 2012, p. 5). Los laboratorios de políticas también se conocen como "laboratorios de innovación pública", "laboratorios de innovación del sector público", "laboratorios de innovación gubernamental", "laboratorios de innovación organizativa", "laboratorios

[1] Este capítulo está basado en la publicación: Wellstead, A. M., Gofen, A., & Carter, A. (2021). Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future–Introduction to the special issue on policy innovation labs. Policy Design and Practice, 4(2), 193-211.

de innovación política", "laboratorios de innovación", "laboratorios de políticas públicas", "laboratorios de innovación social", "laboratorios de cambio de sistemas", "laboratorios de diseño" y "laboratorios de políticas" (Whicher, 2021; Hinrichs-Krapels *et al.*, 2020).

Los laboratorios de políticas comparten similitudes y se asemejan a organizaciones bien conocidas, *think-tanks* o grupos de expertos, institutos de investigación o talleres de políticas, con sus objetivos compartidos de ofrecer soluciones políticas a problemas que suelen surgir en ámbitos sectoriales específicos como la salud, el bienestar, los datos abiertos o big data y el medio ambiente. En el esfuerzo por reorganizar o racionalizar las actividades en esos sectores, las razones para la creación de los LIP y sus propósitos no están tan claros (Tonurist *et al.*, 2017).

El término "laboratorio de políticas" puede incluir equipos establecidos (u organizaciones o institutos) creados específicamente para actividades innovadoras de elaboración de políticas públicas y espacios físicos creados para realizar talleres u otras actividades de los *stakeholders* o partes interesadas. El crecimiento de otras organizaciones afines, como los laboratorios vivientes (*living-labs*), los institutos de investigación y los grupos *nudge* (de economía del comportamiento), que contribuyen a la elaboración de políticas, enturbia el panorama. Calculamos que hay más de 450 entidades de este tipo en todo el mundo.

A pesar de esta ambigüedad, los LIP tienden a compartir tres características distintivas: *1)* el uso de la metodología de pensamiento de diseño (por ejemplo, Lee y Ma, 2020; McGann *et al.*, 2018a), que se originó en el diseño industrial y de productos y servicios (Manzini, 2015); 2) un enfoque en la innovación a través de la aplicación de enfoques experimentales y la emulación de metodologías científicas para probar y medir la eficacia de diversas políticas y programas públicos, recurriendo así a experimentos, a menudo como pilotos o prototipos. Al tratar de emular las metodologías científicas, los LIP intentan probar y medir la eficacia de diversas políticas y programas públicos, así como proporcionar pruebas para el diseño basado en la evidencia (Bason, 2017; Lee y Ma, 2020), y *3)* un enfoque centrado en el usuario mediante el cual las poblaciones objetivo participan activamente en el proceso de diseño (Lee y Ma, 2020). De hecho, muchos LIP coordinan esfuerzos entre actores públicos, privados y académicos (Williamson, 2014a, 2014b). Además, los LIP suelen caracterizarse por el amplio uso de instrumentos digitales para permitir la transparencia pública (Olejniczak *et al.*, 2020).

Por lo tanto, un objetivo importante de los LIP es crear un espacio de colaboración que permita a los participantes con diversas habilidades llegar a un entendimiento común de un desafío político y luego explorar el diseño y probar soluciones centradas en el usuario para su posible implementación en todo el sistema (El-Haddadeh *et al*., 2014; Bellefontaine, 2012). Así pues, los LIP se entienden como un proceso y un tipo particular de espacio de trabajo que rompe las jerarquías e involucra a las personas en un pensamiento divergente y creativo (Gryszkiewicz *et al*., 2017; McGann *et al*., 2018a).

Guiados por enfoques centrados en el usuario y basándose en experimentos como pilotos, los laboratorios de políticas pretenden abordar los fenómenos bien documentados de lagunas en la implementación (por ejemplo, Gassner y Gofen, 2018) e incumplimiento (Gofen, 2014, 2015) mejorando la noción de diseño basado en pruebas. La tendencia a la labificación de las políticas respalda el argumento de Lindquist y Buttazzoni (2021) de que estas manifestaciones tan diferentes son necesarias para aprovechar nuevos conocimientos y habilidades que a menudo se reclutan de otras partes de una (en los laboratorios de políticas gubernamentales) o por organizaciones autónomas o semiautónomas. "Así, la forma adhocrática busca fomentar la flexibilidad, la adaptación y la creatividad para hacer frente a entornos caracterizados por la incertidumbre, la ambigüedad y la sobrecarga de información, producir productos innovadores, adaptarse rápidamente a nuevas oportunidades y construir estrategias emergentes" (Lindquist y Buttazzoni, 2021).

En este capítulo revisamos en primer lugar la bibliografía existente sobre laboratorios de innovación política. Al hacer balance del creciente número de publicaciones, otros académicos y profesionales comprenderán mejor la bibliografía disponible, por lo que este capítulo constituirá un valioso recurso integral. Nuestra revisión sugiere que las perspectivas de los profesionales sobre los laboratorios de políticas están poco estudiadas. Concluimos sugiriendo posibles vías para futuras investigaciones sobre los laboratorios de políticas.

Estado de la investigación de los laboratorios de innovación pública

Se han empleado muchos marcos teóricos para explicar el auge de los laboratorios de innovación y la "labificación" de las políticas, como el pensamiento de diseño, el gobierno experimental y la gobernanza colaborativa (Andersen

et al., 2020). Por ejemplo, se argumenta que el papel del pensamiento de diseño en la formulación de políticas puede llevar a mejorar el diseño de políticas porque promueve soluciones más matizadas (Brown, 2008; Howlett, 2014). Curiosamente, el pensamiento de diseño contemporáneo en la formulación de políticas refleja el enfoque tecnocrático de diseño de políticas desarrollado inicialmente en las décadas de 1970 y 1980, que surgió por analogía con el diseño en ingeniería o arquitectura (Peters, 2020). El gobierno experimental también tiene sus raíces en una larga tradición de experimentalismo, que hace hincapié en la importancia de experimentar con el cambio social, por ejemplo, en el Museo Social de París. A menudo se hace referencia a los laboratorios de políticas como "islas" de experimentación en las que el sector público puede experimentar rápidamente con el diseño de políticas probando y ampliando las innovaciones de los servicios públicos (Tonurist *et al*., 2017; McGann *et al*., 2018a). La labificación de políticas también tiene sus raíces en la gobernanza colaborativa, que manifiesta la conocida noción de democracia participativa y deliberativa que surgió durante las décadas de 1960 y 1970 como un enfoque alternativo y poco ortodoxo al neoliberalismo y la gestión pública, que consideran a los ciudadanos "clientes" y "consumidores", por lo tanto actores periféricos de la política (Schuler y Namioka, 1993; Vitale, 2006). Por lo tanto, los LIP se hacen eco de la noción de coproducción, bien documentada, según la cual las soluciones políticas son cocreadas (Nesti, 2018). El codiseño también es un enfoque bien establecido para la práctica creativa dentro del sector público, con raíces en las técnicas de diseño participativo desarrolladas en Escandinavia durante la década de 1970 (Puttick *et al*., 2014). Los LIP, en los que participan agentes gubernamentales y no gubernamentales, suelen ser estudiados utilizando teorías de redes e intermediarios entre investigadores y agentes políticos (Ojha *et al*., 2020; Olejniczak *et al*., 2020). Los LIP también se consideran instrumentos que facilitan la transferencia de conocimientos políticos (Lee y Ma, 2020). En contraste con la literatura que examina *think tanks*, laboratorios vivientes (*living labs*), el pensamiento del diseño (*design thinking*) y los grupos *nudge* (de economía del comportamiento), la literatura sobre *policy labs* es sorprendentemente pequeña. En mayo de 2021 realizamos una búsqueda en bases de datos utilizando Google Scholar, Proquest y Scopus.[2]

[2] El término de búsqueda se basó en los términos de Hinrichs-Krapels *et al.* (2020); incluían "laboratorio de innovación pública" o "laboratorio de innovación del sector público" o

También se buscaron posibles publicaciones no detectadas en las bibliografías de las publicaciones. Por último, varios destacados especialistas del laboratorio de políticas verificaron la exhaustividad de los resultados de nuestra búsqueda. Además de artículos revisados por expertos, también se incluyeron ponencias, capítulos de libros, informes y tesis. Se omitieron otras entidades, como las unidades de comportamiento/*nudge*, los *living labs*, los institutos de investigación y los *think tanks*. Sin embargo, dada la ambigüedad de la bibliografía, no siempre fue posible diferenciar estas entidades de los LIP. En total, se encontraron 70 publicaciones. Los documentos se cargaron en NVivo 12, una aplicación de análisis de datos cualitativos. Reconocemos y recomendamos que se lleve a cabo un enfoque más riguroso de esta bibliografía.

El primer artículo conocido sobre el LIP fue el de Lewis y Moultrie (2005), que relata la formación de tres de los primeros laboratorios de políticas del Reino Unido. En los últimos dos años se ha producido un aumento significativo de las publicaciones relacionadas con los laboratorios de políticas, con una tendencia a pasar de las ponencias e informes a los artículos revisados por pares de ocho publicaciones en promedio entre 2015 y 2021 a 16 publicaciones solo en 2021. Una pequeña mayoría de las publicaciones son 39 artículos revisados por pares, seguidos de 17 informes. Hubo tres tesis de maestría basadas en prácticas de laboratorio de políticas, todas ellas sobre el laboratorio finlandés Inland. Desde el punto de vista geográfico, las publicaciones se han centrado en un amplio espectro, siendo el Reino Unido el país con mayor número, ocho publicaciones. En particular, no hubo publicaciones procedentes de laboratorios de políticas africanos o que analizaran directamente estas políticas.

Al tratarse de un campo nuevo, algunas de las publicaciones aportan una perspectiva conceptual, a menudo con argumentos teóricos que explican el auge de los laboratorios y su papel en la reforma del sector público y la formulación de políticas. Se identificaron 17 estudios de caso individuales y 14 estudios de caso múltiples. Sólo unas pocas publicaciones intentan comparar sistemáticamente los LIP. Algunos ejemplos son el estudio multinacional de Lee y Ma (2020) y el estudio canadiense multinacional de Evans y Cheng (2021).

"laboratorio de innovación gubernamental" o "laboratorio de innovación organizacional" o "innovación de políticas laboratorio" o "laboratorio de innovación" o "laboratorio de políticas públicas" o "laboratorio de innovación social" o "laboratorio de sistemas laboratorio de cambios" o "laboratorio de políticas".

Se realizaron entrevistas a informantes clave y los talleres fueron los métodos más empleados en los estudios empíricos. Solo hubo un puñado de encuestas LIP, lo que no es sorprendente dado el número relativamente pequeño de laboratorios. Independientemente del método empleado, todos los estudios eran descriptivos y no intentaban ofrecer explicaciones causales rigurosas.

Muchas publicaciones de base empírica tendían a examinar laboratorios de políticas en diversos sectores. Solo 14 de los estudios podían considerarse específicos de un sector, siendo la mitad los que se basan en "datos". Muy pocos estudios se centraron explícitamente en cuestiones nacionales, subnacionales o municipales.

El campo de los laboratorios de políticas es muy multidisciplinar y atrae a estudiosos de campos muy diversos. Aunque sería casi imposible categorizar los antecedentes disciplinarios de los numerosos autores de las 70 publicaciones, muchos se identifican con el campo del diseño. En cambio, un número cada vez mayor procede de los ámbitos de la política y la gestión públicas. El enfoque de política pública ha incorporado a los estudios de los laboratorios de políticas principalmente desde el diseño, del cual identificamos 41 publicaciones, seguido por la implementación y el ciclo de políticas con casi 20 publicaciones con ese enfoque.

La mayoría de los profesionales están familiarizados con el ciclo de políticas (o etapas políticas) (Lindquist y Wellstead, 2021; Cairney, 2015), que es la heurística más conocida que describe el proceso de formulación de políticas (Howlett *et al*., 2020; Cairney, 2019). Los conceptos de ciclo de políticas o etapas políticas se destacaron en 17 publicaciones, entre ellas Conliffe *et al*., (2018) y Pólvora y Nascimento (2021). Estos autores reconocen que los conceptos representan un punto de partida importante a la hora de comprender el proceso de políticas. También sostienen que la formulación de políticas es mucho más compleja, lo que presenta a los diseñadores la oportunidad de desempeñar un papel fundamental en el proceso. Whicher y Crick (2019) señalan que el "ciclo de políticas está profundamente arraigado en las culturas de las legislaturas y burocracias de todo el mundo, es una de las principales razones por las que el proceso de políticas públicas se centra principalmente en la producción de documentos, más que en la producción de resultados" (p. 296). Olejniczak *et al.* (2020) afirman que las actividades de laboratorio están integradas en el ciclo principal de las políticas públicas, ya que suelen construir un bucle más pequeño de diseño, prueba y adaptación.

Dentro del ciclo de políticas, el establecimiento de la agenda solo se mencionó en contadas ocasiones (ocho publicaciones). Hinrichs-Krapels *et al.* (2020) sugieren que los laboratorios podrían aportar pruebas a los responsables políticos de que una cuestión concreta no está lista para figurar en la agenda política. El papel de los laboratorios políticos en la formulación de políticas públicas ha recibido algo más de atención (13 publicaciones). Fleischer y Carstens (2021) reconocen que los laboratorios de políticas son un método poco convencional para la formulación de políticas, en comparación con el proceso de formulación dominado por las burocracias tradicionales y jerárquicas. Vrabie e Ianole-Calin (2020) concluyeron que, dado que los laboratorios promueven un gobierno abierto y criterios basados en pruebas, pueden animar a los gobiernos a ser más transparentes, participativos y colaborativos durante la formulación de políticas. Al igual que en el caso de la elaboración de programas, la aplicación de políticas se mencionó escasamente (18 publicaciones). Olejniczak *et al.* (2020) observaron que no estaba claro si los laboratorios de políticas estaban "aportando eficazmente sus soluciones al proceso real de formulación y aplicación de políticas" (p. 104). Komatsu *et al.* (2021) también hicieron críticas similares. Por último, aunque algunas publicaciones destacaron la evaluación de las LIP, había muy pocas pruebas de que los laboratorios desempeñaran un papel en las evaluaciones políticas formales o en el ciclo político. En general, la conexión con otros aspectos de la literatura sobre política y gestión pública (por ejemplo, capacidad política, valor público, trabajo político) fue mínima.

Como era de esperar, el término "diseño de políticas" apareció en 40 publicaciones. Tras una inspección más detallada de este término, se utiliza en el contexto más amplio de los enfoques basados en el diseño, en lugar de cómo se entiende el diseño de políticas en las ciencias políticas. Clarke y Craft (2019) comentaron las diferencias entre estas dos variantes. Señalaron que el diseño de políticas tiene en cuenta las limitaciones de la capacidad política y de las políticas, así como las combinaciones de políticas y los estilos políticos en el segundo caso.

Futuras líneas de investigación

Tanto Evans y Cheng (2021) como Olejniczak *et al.* (2020) sugieren que los laboratorios de políticas deben entenderse mejor dentro de un ecosistema

político más amplio. Los laboratorios no deben considerarse una alternativa a las prácticas tradicionales, sino un complemento prometedor. Hace casi dos décadas, Mayer *et al.* (2004) desarrollaron un esquema que daba cuenta de las complejidades del análisis de políticas y que incluye muchas de las aportaciones innovadoras realizadas por la comunidad del diseño. Más allá del estilo racionalista, Mayer *et al.* (2004) señalaron otros cinco estilos que definen el análisis de políticas contemporáneo: argumentativo, de asesoramiento al cliente, participativo, de proceso e interactivo. Recientemente, De Smedt y Borch (2021) aplicaron estos estilos para desarrollar un marco narrativo de diseño de políticas para transiciones sostenibles.

A pesar de la crítica predominante en la literatura de los laboratorios de políticas de que las estructuras jerárquicas y burocráticas ahogan el trabajo político en las agencias gubernamentales, las pruebas pueden sugerir lo contrario. Varios estudios empíricos anteriores demuestran que el trabajo político es bastante dinámico e incorpora la complejidad de las tareas de los laboratorios de políticas (véase Veselý, 2017; Carson y Wellstead, 2015; Evans y Sapeha, 2015; Howlett y Wellstead, 2011). Una excepción notable es el estudio de Timeus y Gasco (2018) sobre las contribuciones de los laboratorios de impacto en políticas a la capacidad de innovación del gobierno local, que sugiere que efectivamente mejoran la capacidad de innovación al contribuir a aspectos como la generación de ideas y la gestión del conocimiento. Al mismo tiempo, este estudio también reconoce que el aislamiento de los laboratorios de políticas con respecto a las organizaciones públicas que asesoran limita su impacto general y plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de la innovación que proponen.

Además, reconocemos la influencia esperada de los laboratorios de políticas en "Top-Down", y que los laboratorios de políticas sirven como "tecnología" o "instrumento" para mejorar los procesos de elaboración de políticas. Una prometedora vía de investigación es concebir el laboratorio de políticas como una fuente de difusión de la innovación (Berry y Berry, 2018). Del mismo modo, los laboratorios de políticas pueden considerarse un tipo de "emprendimiento de políticas a nivel de calle" (EPNC). Específicamente, los EPNC "buscan desarrollar o adoptar innovaciones políticas destinadas a mejorar los procesos de implementación que procesan y afianzar estas innovaciones en las actividades cotidianas de sus pares burocráticos" (Arnold, 2015, p. 3). Los EPNC suelen utilizar diversas estrategias para influir en la agenda política,

vinculando diseño e implementación (Gofen y Golan, 2021; Gofen *et al.*, 2021; Lavee y Cohen, 2019). Los burócratas a pie de calle (BPC) se asocian a menudo con los funcionarios gubernamentales de nivel bajo y medio. Sin embargo, muchos de los retos a los que se enfrentan son similares a los que afrontan quienes trabajan y dirigen laboratorios de políticas.

Otro campo de investigación futura es la aplicación de métodos empíricos más rigurosos en el estudio de los LIP. Ejemplos excepcionales son las dos encuestas de Tonurist *et al.* (2017) y McGann *et al.* (2018a), que tenían tamaños de muestra pequeños, lo que dificulta hacer inferencias estadísticas. Una alternativa sería cambiar la unidad de análisis de la organización (el laboratorio) a los proyectos o los trabajadores de laboratorio individuales involucrados. La dificultad sería desarrollar una lista de población a partir de un grupo tan dispar de individuos dispersos por todo el mundo.

Desde una perspectiva metodológica, existen algunos métodos cualitativos que los futuros investigadores podrían utilizar, como el seguimiento de procesos (Kay y Baker, 2015) o el análisis comparativo cualitativo (ACC) (Rihoux *et al.*, 2011). Sin embargo, para aplicar cualquiera de estos métodos, habría que establecer variables dependientes o resultados más claros. La bibliografía actual rara vez sugiere cómo medir el impacto de un laboratorio de políticas. Sin embargo, prevemos que la investigación pasará de centrarse en la dinámica interna de los LIP a considerar sus implicaciones sociales más amplias. Entender los LIP como solucionadores de problemas sociales y como técnica de gobierno dará lugar a investigaciones más prometedoras.

Referencias

Andersen, E., Kelemen, E., y Matzdorf, B. (2020). Catalogue on Methods and Tools for Policy Innovation Labs. European Union's Horizon 2020 research and innovation programme. Bruselas. Consultado en https://www.project-contracts20.eu/wp-content/uploads/2020/05/C20_WP4_D14_D4.1_UCPH.pdf.

Arnold, G. (2015). Street-Level Policy Entrepreneurship. *Public Management Review*, *17*(3), 307-327. DOI: 10.1080/14719037.2013.806577.

Bason, C. (2017). *Leading public design: Discovering human-centred governance.* Bristol, RU: Policy Press.

Bellefontaine, T. (2012). *Innovation Labs: Bridging Think Tanks and Do Tanks*. Ottawa: Policy Horizons Canada.

Berry, F. S., y Berry W. D. (2018). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. En Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 223-260). Nueva York: Routledge.

Brown, T. (2008). Design Thinking. *Harvard Business Review*, *86*(6), 84-92.

Buchinger, E. (2017). Innovation Policy Lab to Design Intervention in Public Procurement. En M. Weber (ed.), *Innovation, Complexity and Policy* (pp. 155-171). Frankfurt-Nueva York: Lang.

Cairney, P. (2019). Understanding Public Policy. Londres, RU: Red Globe Press.

Cairney, P. (2015). How Can Policy Theory Have an Impact on Policymaking? The Role of Theory-Led Academic-Practitioner Discussions. *Teaching Public Administration*, *33*(1), 22-39. DOI: 10.1177/0144739414532284.

Carson, D., y Wellstead, A. (2015). Government with a Cast of Dozens: Policy Capacity Risks and Policy Work in the Northern Territory. *Australian Journal of Public Administration 74*(2), 162-175. DOI: 10.1111/1467-8500.12124.

Carstensen, H. V., y Bason, C. (2012). "Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help. *The Innovation Journal*, *17*(1), 1-26.

Clarke, A., y Craft J. (2019). The Twin Faces of Public Sector Design. *Governance*, *32*(1), 5-21. DOI: 10.1111/gove.12342.

Conliffe, A., C. Story y Hsu C. (2018). Exploring Policy Innovation: Tools, Techniques and Approaches. Toronto: Brookfield Institute.

De Smedt, P., y Borch, K. (2021). Participatory Policy Design in System Innovation. En *Policy Design and Practice*. DOI: 10.1080/25741292.2021.1887592.

El-Haddadeh, R., Irani, Z., Millard, J., y Schroder, A. (2014). Toward a Coherent Methodological Framework for Examining Social Innovation in the Public Sector. *Information Systems Management*, *31*(3), 250-258. DOI: 10.1080/10580530.2014.923269.

Evans, B. (2020). *Government Policy Innovation Labs. Catalogue of Canadian-based government innovation labs updated April 2020.*

Evans, B., y Cheng, S. (2021). Canadian Government Policy Innovation Labs: An Experimental Turn in Policy Work? *Canadian Public Administration*, 64(4), 587-610.

Evans, B., y Sapeha, H. (2015). Are Non-Government Policy Actors Being Heard? *Canadian Public Administration 58*(2), 249-270. DOI: 10.1111/capa.12115.

Fleischer, J., y Carstens, N. (2021). Policy Labs as Arenas for Boundary Spanning: Inside the Digital Transformation in Germany. *Public Management Review*, 1-18.

Gassner, D., y Gofen, A. (2018). Street-Level Management: A Clientele-Agent Perspective on Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(4), 551-568. DOI: 10.1093/jopart/muy051.

Gofen, A. (2014). Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *24*(2), 473-493. DOI: 10.1093/jopart/mut037.

Gofen, A. (2015). Citizens' Entrepreneurial Role in Public Service Provision. *Public Management Review*, *17*(3), 404-424. DOI: 10.1080/14719037.2013.822533.

Gofen, A., y Golan, E. (2021). *Laboratories of Design: A Catalog of Policy Innovation Labs in Europe*. Disponible en SSRN 3822821.

Gofen, A., Lotta, G., y Marchesini da Costa, M. (2021). Working through the Fog of a Pandemic: Street-Level Policy Entrepreneurship in Times of Crises. *Public Administration*, 99(3), 484-499.

Gryszkiewicz, L., Lykourentzou, I., y Toivonen, T. (2017). Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation. *Journal of Innovation Management*, *4*(4), 68-97. DOI: 10. 24840/2183-0606_004.004_0006.

Hinrichs-Krapels, S., Bailey, J., Boulding, H., Duffy, B., Hesketh, R., Kinloch, E., Pollitt, A., *et al.* (2020). Using Policy Labs as a Process to Bring Evidence Closer to Public Policymaking: A Guide to One Approach. *Palgrave Communications*, *6*(1), 1-9. DOI: 10.1057/s41599-020-0453-0.

Howlett, M. (2014). From the "Old" to the "New" Policy Design: design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance. *Policy Sciences*, *47*(3), 187-207.

Howlett, M., Ramesh, M., y Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, vol. 4. Oxford: Oxford University Press.

Howlett, M., y Wellstead, A. M. (2011). Policy Analysts in the Bureaucracy Revisited: The Nature of Professional Policy Work in Contemporary Government. *Politics & Policy*, *39*(4), 613-633.

Kay, A., y Baker, P. (2015). What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. *Policy Studies Journal*, *43*(1), 1-21. DOI: 10.1111/psj.12092.

Komatsu, T., Salgado, M., Deserti, A., y Rizzo, F. (2021). Policy Labs Challenges in the Public Sector: The Value of Design for More Responsive Organizations. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 271-291. DOI: 10.1080/25741292.2021.1917173.

Lavee, E., y Cohen, N. (2019). How Street-Level Bureaucrats Become Policy Entrepreneurs: The Case of Urban Renewal. *Governance*, *32*(3), 475-492. DOI: 10.1111/gove.12387.

Lee, C., y Ma, L. (2020). The Role of Policy Labs in Policy Experiment and Knowledge Transfer: A Comparison across the UK, Denmark, and Singapore. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, *22*(4), 281-297. DOI: 10.1080/13876988.2019.1668657.

Lewis, M., y Moultrie, J. (2005). The Organizational Innovation Laboratory. *Creativity and Innovation Management*, *14*(1), 73-83. DOI: 10.1111/j.1467-8691.2005.00327.x.

Lindquist, E., y Wellstead, A. (2021). Policy Cycle: From Heuristics to Theory Informed Research and Advice. En Evert Lindquist, W. Bartley Hildreth y Gerald J. Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, 4ª ed.

Lindquist, E., y Buttazzoni, M. (2021). The Ecology of Open Innovation Units: Adhocracy and Competing Values in Public Service Systems. *Policy Design and Practice 4*(2), 212-227. DOI: 10.1080/25741292.2021.1941569.

Mayer, I. S., Van Daalen, C. E., y Bots, P. W. (2004). Perspectives on Policy Analyses: A Framework for Understanding and Design. *International Journal of Technology, Policy and Management*, *4*(2), 169-191. DOI: 10.1504/IJTPM.2004.004819.

Manzini, E. (2015). *Design, When Everybody Designs: An Introduction to Design for Social Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.

McGann, M., Blomkamp, E., y Lewis, J. M. (2018a). The Rise of Public Sector Innovation Labs: experiments in Design Thinking for Policy. *Policy Sciences, 51*(3), 249-267. DOI: 10.1007/s11077-018-9315-7.

McGann, M., Lewis, J., y Blomkamp, E. (2018b). Mapping public sector innovation units in Australia and New Zealand: 2018 survey report.

Nesti, G. (2018). Co-Production for Innovation: The Urban Living Lab Experience. *Policy and Society*, *37*(3), 310-325. DOI: 10.1080/14494035.2017.1374692.

Ojha, H., Regmi, U., Shrestha, K. K., Paudel, N. S., Amatya, S. M., Zwi, A. B., Nuberg, I., Cedamon, E., y Banjade, M. R. (2020). Improving Science-Policy Interface: Lessons from the Policy Lab Methodology in Nepal's Community Forest Governance. *Forest Policy and Economics*, 114, 101997. DOI: 10.1016/j.forpol.2019.101997.

Olejniczak, K., Borkowska-Waszak, S., Domaradzka-Widła, A., y Park, Y. (2020). Policy Labs: The Next Frontier of Policy Design and Evaluation? *Policy & Politics*, *48*(1), 89-110. DOI: 10.1332/030557319X15579230420108.

Pólvora, A. y Nascimento S. (2021). "Foresight and Design Fictions Meet at a Policy Lab: An Experimentation Approach in Public Sector Innovation." Futures 128: 102709. doi:10.1016/j.futures.2021.102709.

Peters, B. G. (2020). Designing institutions for designing policy. *Policy & Politics*, *48*(1), 131-147.

Puttick, R., Baeck, P., y Colligan, P. (2014). *The Teams and Funds Making Innovation Happen in Governments around the World*. Londres: Nesta & Bloomberg Philantropies.

Rihoux, B., Rezsohazy, I., y Bol, D. (2011). Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: An Extensive Review. *German Policy Studies*, 7(3), 9-82.

Schuler, D., Namioka, A. (eds.) (1993). *Participatory design: Principles and practices*. Nueva York, NY: CRC Press.

Timeus, K., y Gasco M. (2018). "Increasing Innovation Capacity in City Governments: Do Innovation Labs Make a Difference?" Journal of Urban Affairs 40 (7): 992–1008. doi:10. 1080/07352166.2018.1431049.

Tonurist, P., Kattel, R., y Lember, V. (2017). Innovation Labs in the Public Sector: What They Are and What They Do. *Public Management Review 19*(10), 1455-1479. DOI: 10.1080/14719037.2017.1287939.

Veselý, A. (2017). "Policy Advice as Policy Work: A Conceptual Framework for Multi-Level Analysis." Policy Sciences 50 (1): 139–154. doi:10.1007/s11077-016-9255-z.

Vitale, D. (2006). Between Deliberative and Participatory Democracy: A Contribution on Habermas. *Philosophy & Social Criticism*, *32*(6), 739-766. DOI: 10.1177/0191453706064022.

Vrabie, A., e Ianole-Calin, R. (2020). A Comparative Analysis of Municipal Public Innovation: Evidence from Romania and United States. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, *6*(4), 112. DOI: 10.3390/joitmc6040112.

Wascher, E., Kaletka, C., y Schultze, J. (2019). Social Innovation Labs-a Seedbed for Social Innovation. *Atlas of Social Innovation*, *2*, 135-137.

Whicher, A. (2021). Evolution of Policy Labs and Use of Design for Policy in UK Government. *Policy Design and Practice 4*(2), 252-270. DOI: 10.1080/25741292.2021.1883834.

Whicher, A., y Crick, T. (2019). Co-Design, Evaluation and the Northern Ireland Innovation Lab. *Public Money & Management 39*(4), 290-299. DOI: 10.1080/09540962.2019.1592920.

Williamson, B. (2014a). Knowing Public Services: Cross-Sector Intermediaries and Algorithmic Governance in Public Sector Reform. *Public Policy and Administration*, *29*(4), 292-312. DOI: 10.1177/0952076714529139.

Williamson, B. (2014b). New Governing Experts in Education: Self-Learning Software, Policy Labs and Transactional Pedagogies. En T. Fenwick, E. Mangez y J. Ozga (eds.), *Governing Knowledge: Comparison, Knowledge-Based Technologies and Expertise in the Regulation of Education* (pp. 218-230). Londres: Routledge.

6

Sobrepasar la "crisis de ideas" para un gobierno del siglo XXI

Glenda Michel
Futuros Humanos

A través de casos tanto experimentados personalmente como por otras personas expertas, este capítulo recopila cinco modelos de innovación pública que en la última década han cuestionado los paradigmas de la forma tradicional de hacer gobierno. Estos modelos, cada uno con distinto alcance y con distintas fuentes de innovación, facilitan desde sus ámbitos el diseño e incorporación de mecanismos para incrementar la eficiencia y el impacto de los servicios públicos, los programas de gobierno y la misma administración gubernamental. Finalmente, se sugieren formas para continuar con el fortalecimiento de una cultura de cambio y mejora en el espacio gubernamental, con una visión de futuro hacia los retos y oportunidades a los que las próximas décadas de este siglo XXI nos invitan.

Hace 10 años Micklethwait y Wooldridge escribieron en *The Fourth Revolution. The global race to reinvent the State*: "El mayor reto político de la próxima década será reparar el gobierno" (2014, p. 5). El escenario de ese entonces, no muy diferente al actual, contemplaba un ambiente económico en reconstrucción poscrisis financiera de 2008, y una alerta y presión cada vez mayores sobre la atención al cambio climático y a la sostenibilidad de la salud pública, entre muchos otros retos. En ese tenor, y después de evidenciar numerosas promesas incumplidas, los autores cuestionan "¿para qué es el Estado?". Una mirada hacia la tercera década del siglo XXI merecía, sin duda, reevaluar el rol y las funciones del aparato gubernamental.

Dejando de lado la política, Micklethwait y Wooldridge enfatizan que, en un sentido pragmático, la respuesta sobre cómo debe el Estado ser transformado

recae en dos ámbitos: mejorar la gestión pública y aprovechar las tecnologías de la información (2014).

En una era caracterizada por rápidos avances tecnológicos y necesidades sociales cambiantes, el concepto de innovación pública surgió como un faro de esperanza y transformación. Este capítulo pretende compartir algunos modelos explorados en este dominio en el que gobiernos, instituciones e individuos visionarios convergen para redefinir los límites de las posibilidades.

En la primera parte se encontrará un breve contexto sobre los paradigmas que motivan la incorporación de nuevos modelos en la gestión pública y un panorama general sobre la dirección que proponen los mismos. Posteriormente se recopilan cinco modelos, no exhaustivos, para diseñar e implementar estos procesos de transformación. Finalmente, se sugieren tres estrategias amplias para continuar con el fortalecimiento de una cultura de cambio y mejora en el espacio gubernamental.

El propósito y la motivación detrás de este capítulo es iluminar el camino hacia un gobierno más receptivo, eficiente e inclusivo. En esencia, es mostrar que hay distintas vías para romper con lo convencional y adoptar estrategias innovadoras que aborden las necesidades y los desafíos en constante evolución de la sociedad. Se espera que los casos presentados sirvan de guía a las y los formuladores de políticas, las y los servidores públicos y las y los ciudadanos al mostrar algunos enfoques pioneros e ideas transformadoras que están ayudando a revitalizar el sector público.

Contexto

Bajo un fundamento de estabilidad, muchos gobiernos de las últimas décadas del siglo XX siguieron presunciones que imposibilitaban un cambio de curso en los arquetipos de administración pública: *1)* las organizaciones deben hacer lo más que puedan desde dentro; *2)* la toma de decisiones debe ser centralizada; *3)* las instituciones públicas deben ser lo más uniformes posibles; *4)* el cambio no es positivo (Micklethwait y Wooldridge, 2014). Esta búsqueda de estabilidad encaminó a las organizaciones del sector público a desarrollar rutinas y patrones institucionales que las volvieron resistentes al cambio (Gieske *et al.*, 2016, p. 3).

Por otro lado, pasadas las dificultades económicas de los años setenta y ochenta, se dieron nuevamente cambios industriales relevantes, en los que sectores como el financiero, de servicios y comercio detallista tuvieron un *boom* muy importante. Ante el éxito de diversos corporativos, y la creciente presión de la globalización por generar entornos más competitivos, algunos teóricos comenzaron a impulsar el concepto de "nueva gestión pública" (New Public Management), con el objetivo de aplicar principios y prácticas de gestión del sector privado al sector público para mejorar la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas de las operaciones gubernamentales (El Ammar y Profiroiu, 2020).

La práctica de la nueva gestión pública (NGP) proponía, entre otras estrategias: *1)* que mejorar el desempeño de la administración pública implicaba centrarse en los resultados, no en los insumos o procesos; *2)* que las organizaciones del sector público debían incorporar marcos de gestión del desempeño con objetivos definidos, seguimiento a los mismos e incentivos para lograrlos, y *3)* que era imperante descentralizar la toma de decisiones y reducir la dependencia de la gestión en meras reglas y procedimientos (Spekle y Verbeeten, 2011).

Esta reconceptualización de la administración pública fue útil en tanto que alentó a funcionarios públicos a modificar sus usuales patrones operativos para buscar oportunidades de entregar más servicios con menos recursos, atender la percepción de que los sistemas burocráticos no respondían a las necesidades de las y los ciudadanos, y a reconocer que algunas soluciones orientadas al mercado podrían ser valiosas en el ámbito público.

No obstante, poco más de dos décadas después de la promoción de este modelo, durante los primeros años de la década de 2010, se han admitido limitantes notables al mismo. Las críticas señalan que este modelo está muy enfocado en el corto plazo, en lugar de construir una visión a futuro. A su vez, como mencionan El Ammar y Profiroiu (2020, p. 78), la NGP ignora el desarrollo tecnológico, especialmente de las tecnologías digitales, en favor de enfoques de estructuras organizativas y buen gobierno corporativo. Finalmente, se basa en una mentalidad industrial en búsqueda de control, en lugar de reconocer la naturaleza compleja de los desafíos sociales y económicos. El Centre for Public Impact señala que la NGP ofrece "soluciones estáticas a problemas dinámicos", además de presentarse como distante e impersonal ante sus ciudadanas y ciudadanos (CPI, 2018).

Innovación pública

Sin duda, como mencionan Hanneke Gieske *et al*., aunque mantener la legitimidad es primordial para un gobierno (2016), y la lógica de ello es la continuidad, también es indispensable asegurar la entrega de valor público. Por ello, las organizaciones públicas deben de entrelazar la capacidad de la "transformación radical" y la capacidad de ajustarse gradualmente al cambio (2016, p. 3). Es en la búsqueda de ese punto justo que recae el reto de los gobiernos de esta década. La crisis de Estado a la que se refieren Micklethwait y Wooldridge es más que una crisis organizacional (y por ende la NGP se queda corta en atender la tarea). Se trata de una crisis de ideas (2014, p. 222), por lo que las reformas del Estado deben consistir tanto en rediseñar las estructuras tradicionales como en cambiar la mentalidad de gobernanza (2014, p. 246). Es decir, nuevos modelos de gobierno que sean aptos para el siglo XXI.

En este sentido, la innovación pública, más allá de un cambio de procesos y prácticas, ofrece distintas posibilidades para transformar el ámbito público. En una conceptualización amplia, Bekkers *et al.* proponen el concepto de innovación pública como una condición para modernizar el gobierno con el fin de abordar retos públicos y sociales que implica la adopción de nuevas ideas, tecnologías y métodos (2011, p. 6) destinados a la creación de valor público.

Para el Centre for Public Impact (CPI, n.d.) esta visión de innovación pública debe estar ceñida a un conjunto de creencias, valores y principios que sean pilares para procurar la efectividad y legitimidad gubernamental. Las tres creencias fundamentales que considera son:

- *Complejidad:* De los problemas sociales, y los sistemas de interacción entre los muchos actores involucrados.
- *Relaciones humanas:* Asumen la colaboración y toma de decisiones como procesos que suceden entre personas (más allá de instituciones).
- *Experimentación:* El aprendizaje continuo es esencial ante el cambio constante; el fracaso es inevitable, pero es un camino hacia la adaptación de los sistemas públicos.

Tomando estas creencias, se puede considerar también la innovación pública como una plataforma en la que convergen distintos actores para ocuparse de

diseñar, implementar y mejorar acciones que incrementen el bienestar de las personas. Con esta mirada, uno de los retos de las organizaciones gubernamentales, plantean Bekkers *et al.*, es invertir en sus capacidades de vinculación. Proponen que la agenda de innovación debe establecer las condiciones bajo las cuales actores públicos, semipúblicos y privados cooperen con éxito y desarrollen "acuerdos en forma de red" para abordar todo tipo de problemas en política pública (2011, p. 6).

Estas ideas de innovación que involucran perspectivas multisectoriales y admiten mecanismos y prácticas flexibles están disputando los supuestos de operación gubernamental. "El deseo de controlarlo todo está dando paso al pluralismo, la uniformidad a la diversidad, la centralización al localismo, la opacidad a la transparencia y el inmovilismo, o resistencia al cambio, a la experimentación", escriben Micklethwait y Wooldriddge (2014, p. 212).

Finalmente, están las capas de la transformación digital y del gobierno abierto. La concepción generalizada es que las tecnologías pueden mejorar al gobierno. Desde un punto de vista económico, si el cambio tecnológico amplía la frontera de posibilidades de producción (FPP) permitiendo producir más o mejores bienes con los mismos recursos, entonces para una institución pública la digitalización supone tener mayor capacidad para mejorar la calidad de los servicios, o incrementar el acceso a los servicios para más ciudadanos. Bajo este concepto, un gobierno digital implica una reingeniería de la forma de hacer gobierno para atender al ciudadano contemporáneo y entregar servicios en gran medida a través de experiencias digitales; así como habilitar la interacción digital, y potencialmente automatizada, entre sus instituciones. Incluso, como mencionan Ines Mergel *et al.* (2019), la incorporación de herramientas digitales puede también "cambiar la estructura y la cultura de una organización, o involucrar e integrar a los ciudadanos y otros socios en el codiseño y la coprestación de servicios públicos" (p. 3).

En 2024 nadie cuestiona que un gobierno debe existir también como un gobierno digital. Sin embargo, son pocos los países o ciudades que realmente han transitado a modelos completos de digitalización. Por lo menos, se requiere robustecer aspectos como una inversión constante en TIC en el sector público, desarrollo de infraestructuras comunes y estándares de interoperabilidad, digitalizar e integrar bases de datos nacionales y hacer cambios estructurales en la forma de diseñar servicios para que estén centrados en las y los usuarios (Meyerhoff Nielsen y Jordanoski, 2023).

Por ello, este también es un camino de evolución, aprendizaje y constante adopción de nuevas y mejores herramientas. Lo importante es fomentar el cambio desde una visión de fondo y estratégica. Aun cuando muchos softwares y herramientas se pueden adquirir de terceros, la transformación digital requiere una dirección y participación intencional. La transformación no se puede "proveer" desde fuera, tiene que gestarse desde dentro (Mergel *et al*., 2019). Se requiere que las intervenciones digitales surjan de una estrategia interna más amplia, con un liderazgo y visión robustos, pues no basta con la implementación de una plataforma, sino que se precisa operar con una lógica digital. Es decir, la transformación digital no es solo un cambio tecnológico, sino un cambio del "modelo de negocio y cultural".

Este razonamiento se vuelve más importante a medida que las tecnologías digitales, la ciencia de datos y la inteligencia artificial permiten avanzar hacia un modelo de "gobierno inteligente", que sabe capturar y procesar los datos que se derivan de sus interacciones digitales, traducirlos en información valiosa y generar inteligencia de negocio, es decir, mejores decisiones de política pública y de eficiencia gubernamental.

Empero, la recolección y uso de datos en el ámbito público no solo habilita decisiones inteligentes y entrega de servicios digitalizados. Es importante que también se traduzcan en estrategias de gobierno abierto y que, incluso, se fundamenten en una visión de Estado abierto que incluye a los poderes Legislativo y Judicial (Criado, 2021) y que promuevan, de acuerdo con las Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017, "la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación para apoyar la democracia y el crecimiento inclusivo" (OCDE, 2024, p. 3).

El gobierno abierto se caracteriza por ser un proceso de transparencia y colaboración de la administración pública (Wirtz y Birkemeyer, 2015), a partir de la capacidad de generar, procesar y compartir datos a la ciudadanía para que esta pueda participar en el desarrollo económico y social (Berrones, 2018). De este modo, un gobierno abierto no solo abona a la justicia mediante la rendición de cuentas, sino que es un pilar esencial para el ecosistema de innovación pública en la medida en que habilita mecanismos legítimos y sostenibles para el codiseño, coimplementación y coevaluación de soluciones públicas con la sociedad civil.

Algunos modelos de innovación pública que se revisarán a continuación plantearán rutas para alcanzar este aprovechamiento tecnológico por parte del sector público.

Modelos

La intención de esta sección no es argumentar a favor o en contra de la viabilidad de cada uno de los modelos presentados. Más bien, se trata de reconocer que la adopción de la innovación es un proceso inherentemente exploratorio e iterativo, y que no existe un enfoque único que sirva para todos los casos. La mejor manera de adoptar una innovación puede variar según el contexto específico y las necesidades de la organización. Además, es posible que sea necesario adaptar el proceso de adopción a medida que la propia innovación evoluciona y cambia.

A continuación, se comentarán cinco modelos para habilitar entornos de innovación pública: Laboratorios, Agencias u Oficinas Digitales, GovTech, Emprendimiento Público y Financiamiento Basado en Resultados. Una vez más, estos no conforman el marco completo de la innovación pública, pero reflejan experiencias diversas que funcionan como punto de partida para reflexionar sobre el estado actual de buenas prácticas en este ámbito.

Laboratorios de innovación pública

Los laboratorios de innovación social y pública son plataformas dinámicas diseñadas con el espíritu de abordar desafíos sociales complejos. En su ADN está el aproximar soluciones a problemas que no tienen una evidente salida. Como menciona Zaid Hassan en *The Social Labs Revolution: A New Approach to Solving our Most Complex Challenges*: "No es simplemente que carecemos de recursos, tiempo o personas dispuestas a abordar los desafíos sociales más complejos. Más bien, nos falta una teoría de la acción. Necesitamos alguna forma de guiar nuestras acciones, una teoría práctica [...] La práctica de los laboratorios sociales aspira a responder estas preguntas" (2014, p. 13).

Aunque valiosos, los laboratorios de innovación pública no son necesariamente espacios físicos con infraestructura moderna. En ocasiones son modelos intangibles cuya motivación es la experimentación (de ahí el nombre de "laboratorio") a partir del libre flujo de ideas y de metodologías de coordinación ágiles entre sus miembros. Como mencionan las y los expertos de Nesta, un fondo del Reino Unido para incrementar la innovación, "los gobiernos, al igual que las empresas y otras organizaciones, necesitan estructuras,

capacidades y espacios dedicados para permitir que se produzca la innovación" (Puttick, 2014, p. 10).

En el ámbito de la administración pública, estas entidades pueden establecerse de manera formal o informal. Pueden crearse como organismos independientes o programas adscritos a alguna secretaría, o pueden simplemente articularse como una iniciativa de coordinación. Lo importante es que cuenten con la legitimidad y facultades para ser estimados como una fuente respetable para abordar distintas problemáticas. Para ello, generalmente deben idearse como estructuras a largo plazo o permanentes, y no como un recurso atado a un proyecto o temporalidad específica.

Lo anterior, puesto que los laboratorios, más allá de las soluciones que busquen brindar, son una oportunidad de gestar múltiples tipos de capital, que amplifican el impacto positivo en el horizonte. Hassan (2014) menciona cuatro de ellos: capital físico (nuevos productos, servicios o infraestructura pública), capital humano (nuevas capacidades y habilidades), capital social (mayor confianza y colaboración) y, finalmente, capital intelectual (nuevos conocimientos y aprendizaje).

Un aspecto esencial en la creación de un laboratorio de innovación pública es la consideración del talento. El recurso más importante de estas unidades dedicadas a la innovación es el capital humano. Los problemas públicos exigen experiencias significativas en diversas disciplinas. El valor de un laboratorio está en la capacidad de reunir a personas, tanto internas como externas a la organización, que contribuyan a las discusiones desde múltiples perspectivas y provoquen reflexiones profundas que nutran respuestas más estratégicas a los desafíos planteados. Esta consideración es un desafío en sí mismo, ya que muy seguramente las personas con mayor experiencia en la organización tienen poca, o escasa, disponibilidad de tiempo fuera de sus funciones ordinarias.

Ante este reto, la efectiva organización de un laboratorio es trascendental. En 2019 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México decidió impulsar un proyecto de modernización de los sistemas de gestión de las finanzas públicas. Este proyecto se realizaría en colaboración con el Banco Mundial. El objetivo (Banco Mundial, 2020) era mejorar la cobertura y oportunidad de la información financiera pública y su utilización por parte de la Administración Pública Federal (APF). Dicha misión involucraba en la operación al menos 15 unidades de distintas subsecretarías, y tendría un impacto en prácticamente todas las dependencias de la APF.

La tarea no era menor, pues el diseño del proyecto conllevaba tomar decisiones sobre una nueva visión de cómo llevar a cabo la gestión del gasto público. Por supuesto incluía determinar qué procesos y sistemas de TI debían modificarse para agilizar el flujo de la información financiera y permitir una mejor planeación, presupuestación, ejecución y medición de las finanzas públicas. Pero más allá de eso, suponía replantear profundamente el gasto gubernamental para hacerlo más inteligente y que cumpliera con los objetivos de impacto establecidos. La gran barrera era, como en muchos otros gobiernos, que las y los funcionarios públicos a quienes competía la dirección de estos procesos estaban acostumbrados a trabajar en silos, a no compartir información (menos aún sobre las áreas de oportunidad en sus ámbitos) y a mostrar recelo sobre la "invasión" de sus funciones. La gestión del cambio era un área imperante para atender.

Entonces se creó la figura (inmaterial e informal) del *laboratorio digital de finanzas públicas* con la intención de alinear intereses en común, lograr una línea de acción coherente, coordinar los trabajos a un ritmo deseable y, de manera implícita, crear confianza. Este fomento de la confianza conduce a asociaciones más efectivas, una mayor cohesión social y una voluntad de trabajar colaborativamente para abordar cuestiones complejas. El capital social, que menciona Hassan, es fundamental para lograr un impacto significativo y duradero.

En relación con ello, la estructura del laboratorio es una variable a cuidar. En general, existe una preferencia por estructuras organizativas más simples, planas y autónomas. En el caso del *laboratorio digital de finanzas públicas*, era deseable dejar las jerarquías fuera, y enfocarse en colaboraciones horizontales, independientemente del nivel funcional de cada miembro. Esto permitía dialogar más fluidamente sobre aprendizajes y mejores prácticas, así como asignar responsabilidades de forma equitativa. Dentro del laboratorio se conformó una unidad administrativa con el propósito de facilitar las comunicaciones y la coordinación entre los más de 15 representantes de distintas áreas, así como la documentación de las discusiones y acuerdos y, sobre todo, de ser el vínculo con las y los tomadores de decisiones, es decir, el secretario de Hacienda y las y los subsecretarios. Este último punto es primordial, pues este tipo de proyectos, transversales a toda una institución, requieren el patrocinio, o *sponsorship*, de las figuras de liderazgo, para asegurar que las y los miembros prioricen estas actividades dentro de sus agendas (Puttick, 2014, p. 8).

Otro aspecto considerable en la dirección de un laboratorio de innovación es el uso de herramientas ágiles. Para impulsar el espíritu de dinamismo del laboratorio, se adoptó el uso de la plataforma *Basecamp*, una herramienta digital de gestión de proyectos. Esto permitió tener una documentación ágil de los avances, comunicaciones instantáneas y seguimiento de tareas, de una forma abierta y transparente para todas y todos.

Por último, los laboratorios se apoyan en distintas metodologías para incentivar el diálogo y formas de pensamiento alterno. Ese es su rol como habilitadores: deben primero provocar ideación y luego propiciar un camino para aterrizar las ideas en propuestas concretas de valor. La Guía de Nesta (Puttick, 2014, p. 21) comparte diversos métodos usados en los laboratorios. Aquel en la SHCP implementó talleres en los que se utilizaron técnicas de colaboración multidisciplinaria para plantear visiones a largo plazo, identificar y priorizar áreas de oportunidad, imaginar nuevos escenarios de gestión pública, entre otras.

El resultado en el corto plazo de la instalación de este laboratorio fue, en palabras de representantes del Banco Mundial, que se logró culminar la etapa de diseño del proyecto (planteamiento a cinco años, acuerdos generales, presupuestación, métricas esperadas, entre otros), en un tiempo mucho menor que el promedio que ha sucedido en otros países y colaboraciones (generalmente 18 a 24 meses *versus* los 10 meses que nos tomó en la SHCP). No menos importante, este diseño de proyecto conjuntó verdaderamente los deseos y necesidades de subsecretarías que tradicionalmente tienen intereses diferentes, y desde este primer planteamiento se gestó, como menciona Álvaro V. Ramírez-Alujas (2016, p. 172), un "compromiso común con un nuevo enfoque experimental, probando y testeando nuevos enfoques en la búsqueda de soluciones escalables con un denominador común: trabajar desde la perspectiva del ciudadano o usuario".

Para fortalecer estas iniciativas, se han creado redes de laboratorios públicos alrededor del mundo. Latinoamérica no es la excepción, y por ello el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cyted) creó la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (Red Innolabs) con el fin de consolidar un ecosistema de mayor incidencia en la agenda pública, a través de compartir conocimiento y experiencias, socializar y crear metodologías de trabajo colaborativas y abiertas, e incluso gestar colaboraciones para sectores específicos (Fundación Novagob,

2024). Alternativamente, también existen laboratorios desde la academia que buscan la incidencia en lo público. Ejemplo de ello es el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE, que utiliza investigación, ciencia de datos, ciencias del comportamiento, entre otros, para atender oportunidades públicas en colaboración con el sector público y privado (Conacyt, 2015).

Oficinas gubernamentales de digitalización

Las tecnologías digitales han sido promocionadas por su capacidad para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios gubernamentales y generar un mayor impacto en el ámbito público. A esto se le suele denominar gobierno digital. Nesta enumera, sin pretender ser absoluto, más de 15 beneficios de impulsar un gobierno digital en su publicación "Breve introducción a la transformación digital". Entre estos se destaca: hacer mejor uso de la información, interactuar de forma cercana y con disponibilidad 24/7 para los ciudadanos, habilitar la deliberación ciudadana y su participación en decisiones de presupuestos locales, entre otros (Copeland, 2019).

Los beneficios son indiscutibles. Sin embargo, "digitalizar un país" no es una labor sencilla, empezando por los desafíos que tenemos aún en Latinoamérica sobre brindar acceso y conectividad a todas las poblaciones.

Un modelo que emergió para atender esta formidable tarea, en los primeros años de la década de 2010 con países pioneros como Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, son las oficinas o agencias digitales de gobierno, las cuales son unidades comprometidas con la mejora de la prestación de servicios digitales y la transformación de las prácticas de la administración pública (Clarke, 2019).

La investigadora de la Universidad de Carleton Amanda Clarke define muy bien que las unidades de gobierno digital (UGD), "son unidades internas dedicadas a la experiencia digital que operan en el centro del gobierno, en lugar de ser específicas de un departamento de línea" (2019, p. 361). Estas unidades, menciona la académica, han adoptado prácticas comunes prestadas del sector privado, más específicamente del tecnológico, que caracterizan su forma de operar y las distinguen del resto de unidades en la administración pública. Entre estas prácticas están el priorizar el diseño centrado en el usuario, usar datos en la toma de decisiones, impulsar innovación abierta, optar

por enfoques de operación tipo "plataforma" y mantener una esencia de dar servicio y entregar resultados (2019, p. 359).

Aunque comparten con los laboratorios el espíritu de operar con más agilidad, estas oficinas o unidades generalmente tienen responsabilidades y facultades más formales, escritas en acuerdos oficiales de la administración pública o incluso en llamadas "reglas de operación" que existen a partir de la definición concreta de una estrategia y una planeación de recursos presupuestados.

En general, su misión es hacer que los servicios gubernamentales sean más accesibles y convenientes, así como facilitar la participación de los ciudadanos en el gobierno. Usualmente, estas unidades se establecen en las Oficinas de Presidencia, y es así como su misión puede abarcar a distintas secretarías, dependencias gubernamentales e incluso en algunas instancias fomentar también la digitalización a nivel subnacional.

Se identifican al menos seis rubros en los que hay un valor determinante de conformar UGD a nivel nacional. A continuación se describen a través de ejemplos de algunas de estas oficinas alrededor del mundo.

1) *Desarrollo tecnológico y experiencias homologadas.* Los modelos aislados de desarrollo de proyectos de TI ya no son eficaces. Las UGD están promoviendo enfoques basados en "plataformas". Clarke lo describe como aquellos que "garantizan que los servicios digitales puedan ser interoperables y reutilizados en todo el gobierno, respaldando una variedad de servicios públicos prestados por diferentes departamentos" (2019, p. 363). Así, puede surgir un ecosistema que, más allá de reducir costos, genera flexibilidad para seguir innovando e incorporando soluciones tecnológicas basadas en estándares (Fishenden y Thompson, 2012). Ejemplo de ello es la propuesta de la Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República Mexicana, en su plan 2013-2018, para implementar una política TIC sustentable para la APF promoviendo la "consolidación de servicios de cómputo y uso compartido de recursos e infraestructura TIC en las dependencias y entidades" e impulsar el "uso de soluciones tecnológicas que favorezcan la neutralidad e interoperabilidad tecnológica" (2013, p. 20).
2) *Interlocución y vinculación con buenas prácticas internacionales.* Muchas UGD han formado lazos importantes con UGD de otros países para fortalecer

los aprendizajes de sus prácticas e incluso colaborar en el desarrollo de proyectos tecnológicos. Tal es el caso de la Red Gealc (Red Interamericana de Gobierno Digital) impulsada por la OEA y el BID, o la red colaborativa "Digital Nations", un foro de gobiernos digitales líderes de nueve países (hasta 2021), del que México forma parte.

3) *Innovación transversal y multinivel.* La existencia de estas unidades especializadas a nivel nacional fomenta la adopción a escala, al probar y luego expandir el uso de ciertas herramientas y soluciones específicas o de modelos generales de digitalización, a más de una dependencia o sector. Incluso los gobiernos subnacionales pueden ser beneficiados al revisar su estrategia de digitalización según los resultados obtenidos en un ámbito federal, reduciendo el riesgo de fallo e incluso reutilizando o adquiriendo recursos de la UGD federal. El programa de la "ventanilla única digital" es un claro ejemplo en el gobierno mexicano de cómo una herramienta para facilitar el acceso a trámites e información de gobierno fue creada y amplificada desde la Unidad de Gobierno Digital de la APF, hasta 299 instituciones federales y las 32 entidades federativas e incluso cientos más de municipios (Presidencia de la República, 2018).
4) Estrategias de gobierno abierto y compras públicas abiertas. La cultura de gobierno abierto ha sido promovida desde hace poco menos de una década y busca materializar, mediante el uso de tecnologías digitales, los principios democráticos de transparencia, rendición de cuentas y participación (Open Contracting Partnership, 2021, p. 1). Aunque muchas oficinas dedicadas al acceso y transparencia de la información pública fueron creadas también en las primeras décadas de este siglo, son las UGD las que han impulsado las estrategias de datos abiertos para facilitar estos ejercicios de información e ir más allá para posibilitar que diversos actores puedan generar valor a partir de dichos datos. De manera similar, estas prácticas de transparencia enfocadas en las contrataciones públicas han buscado que el uso de la información sobre los procesos de contratación culmine en la capacidad del gobierno para ofrecer mejores bienes, obras y servicios públicos (2021, p. 2).
5) *Ciudades inteligentes.* De acuerdo con el Banco Mundial, alrededor de 56% de la población mundial, o cerca de 4500 millones de personas, vive en ciudades, y se espera que para 2050 llegue a 70% (Worldbank,

2023). En este aspecto, el desarrollo urbano sostenible e inteligente debe ser una prioridad para todo gobierno, nacional y estatal. En este ámbito, las UGD deberían jugar un rol importante en gestar los marcos políticos y de infraestructura para diseñar el canvas de estas ciudades futuras, y habilitar ecosistemas de datos que faciliten la implementación de soluciones inteligentes para las necesidades de las urbes. Con esa intención, Singapur estableció la Iniciativa de Nación Inteligente, diseñando la infraestructura de todo el gobierno para mejorar la colaboración entre agencias (Zheng *et al*., 2019) y lograr la visión de ser un país con un gobierno, economía y sociedad digital, que mejoren la salud, movilidad, vida urbana y servicios gubernamentales a través de las tecnologías (Pillars of a Smart Nation, s.f.).

6) *Perspectiva regulatoria.* Finalmente, el advenimiento de las tecnologías emergentes y su expansión hacia distintos ámbitos económicos y sociales ha instado a muchos gobiernos a formular políticas que rijan la dirección de estas tecnologías con una perspectiva de mitigación de riesgos. Sin embargo, regular o normar estas innovaciones requiere de conocimiento y experiencia que es difícil de encontrar entre los legisladores. En la medida en que una o varias instancias de gobierno adopten y usen estas tecnologías, y entiendan sus beneficios al igual que los retos que implica gestionarlas, se podrían promover enfoques regulatorios más apropiados a la naturaleza, estado y alcances de cada innovación, evitando que se generen políticas que paralicen el desarrollo social y económico que puede derivar de estas soluciones.

Emprendimiento público

Ya desde 1885 el británico liberal W. E. Gladstone declaraba en su manifiesto que "el Estado no debería hacer nada que pueda hacerse mejor o igual de bien mediante un esfuerzo voluntario" (Reed, 2015). Aunque esta es una generalización bastante amplia y poco aplicable en algunas instancias, es una óptica esencial para descartar el paradigma de que en el entorno de lo público el gobierno debe tener un rol absoluto. Así lo sugirió Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía 2009, quien en su tesis doctoral planteó la premisa de que también los individuos pueden y deben tener oportunidades para, a través de acciones colectivas, proveer bienes y servicios públicos (1965, p. 5).

Según Prabhu *et al.* (2017), esto no es solo deseable, sino que se vuelve necesario ante condiciones de fallas de mercado, en las que la producción o asignación de recursos no es eficiente, o ciertas dinámicas o mercados futuros no son considerados en la lógica actual de producción. Según los autores, estas fallas ocurren por elementos contextuales (como las instituciones formales e informales) o focales (derivados de la capacidad de vendedores y compradores de participar en el intercambio) que son muy comunes en economías emergentes o en desarrollo (como México, Brasil e India). Para abordar dichas brechas, proponen la gestación de modelos de negocio innovadores y un enfoque de "emprendimiento institucional" (2017).

Según este último concepto, los emprendedores institucionales son aquellos actores que "tienen un conjunto de objetivos estratégicos que buscan alcanzar alterando los acuerdos institucionales en los que están insertos" (2017, p. 111). En la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey se adoptó una visión similar bajo la convicción de que el emprendimiento y la innovación son la vía para generar desarrollo social a través de nuevas formas de hacer política y ciudadanía. Fue así como desde 2015 se crearon en la escuela la Dirección de Emprendimiento Público y el Laboratorio de Emprendimiento y Transformación (LET).

En el Tec de Monterrey se construyó el concepto de "emprendimiento público" como la "persecución colaborativa de oportunidades públicas más allá de los recursos controlados" (Creixell, 2023). Esta concepción, explica Creixell, implica que un problema público se aborda de forma multisectorial, primero desde una instancia local que pueda responder a procesos de innovación (iteración, agilidad, experimentación), y posteriormente buscando su sostenibilidad y escalabilidad. A través del laboratorio (LET) se crearon programas de impulso a emprendedores públicos para contribuir a sus necesidades de vinculación, financiamiento, conocimiento, desarrollo, entre otras. La lógica principal es que la transformación de lo público requiere de formas novedosas de entender las oportunidades sociales y de colaboraciones robustas para maximizar los recursos disponibles y dar respuestas sólidas a dichas oportunidades.

Prabhu *et al.* (2017) proponen un modelo de cambio institucional a través de cuatro componentes para transitar de una situación de falla del mercado a condiciones en las que puede ocurrir el intercambio o prestación de bienes y servicios. Los cuatro componentes son: enmarcado (*framing*), construcción de

redes, promulgación institucional y legitimación. El enmarcado consiste en desafiar lo habitual y proponer esquemas o sistemas alternativos para atender un problema. Por ejemplo, en México, la Fundación Cántaro Azul, un emprendimiento público apoyado a través de LET, cuestionó el hecho de que las zonas rurales no formaran parte de un plan gubernamental para llevar agua potable a las escuelas del país, porque actualmente carecen de la infraestructura necesaria para conectar los sistemas de suministro de agua. Así, diseñaron un plan para implementar programas de agua segura para escuelas, hogares y comunidades rurales. Su innovación implicó dos aspectos principales. El primero consta de la tecnología Mesita Azul (mesa azul). Esta innovación es un sistema de desinfección de agua que utiliza luz ultravioleta para inactivar bacterias, virus y protozoos sin cambiar propiedades como el sabor y la temperatura. El producto fue desarrollado con características fáciles de usar y permite a los consumidores obtener agua potable de lluvia almacenada o recursos naturales como ríos y lagos. En referencia al segundo aspecto, la construcción de redes, Cántaro Azul desarrolló un modelo participativo. Han creado redes intracomunitarias e intercomunitarias para prestar los servicios (como franquicias sociales o gestión de quioscos de agua) y brindar apoyo técnico; pero también para fortalecer la comunicación con las comunidades y abogar por prácticas de adopción y mantenimiento de ecotecnologías. Asimismo, externamente, se han asociado con universidades, ONG, empresas sociales y aceleradores para adquirir más conocimientos y mejorar sus resultados. El tercer componente es la promulgación de acuerdos institucionales, como la atención a medidas de regulación. Cántaro Azul certificó que su tecnología cumple con el estándar de desinfección "Altamente Eficaz" establecido por la OMS. Sobre aspectos de instituciones informales como los hábitos y la cultura, la asociaron con otras OSC y gobiernos para implementar campañas de salud y promover hábitos de consumo de agua, pues las poblaciones que carecen de agua embotellada ya estaban acostumbradas al consumo de refrescos, lo que genera obesidad y diabetes temprana en los niños. Finalmente, legitimaron su iniciativa convenciendo al gobierno local del estado de Chiapas para que financiara la instalación de estos programas de agua y quioscos en decenas de escuelas a modo de pruebas piloto. Debido a los resultados exitosos, el programa se ha ampliado a cientos de escuelas (Cántaro Azul, 2023).

Otro emprendimiento público que se sumó a LET es Clínicas del Azúcar, una cadena mexicana de clínicas especializadas en diabetes de bajo costo que

ofrecen planes preventivos y de atención a población de bajos ingresos. La forma en que lo hacen es a través de un modelo de "ventanilla única" mediante el cual los pacientes pagan una membresía anual y obtienen acceso ilimitado a una variedad de servicios disponibles en un único punto de servicio, como laboratorios, diagnósticos, consultas sobre nutrición, psicología y atención médica relacionada con la diabetes. Para reducir costos, han desarrollado dispositivos de detección de bajo costo y han habilitado soluciones de salud móviles para monitorear que los pacientes cumplan con el tratamiento. Con estas y otras estrategias pueden ofrecer planes de tratamiento personalizados a un 60% menos que los precios de la competencia y ayudar a los usuarios a ahorrar más de 15 viajes a la clínica por año. Más importante aún, sus tratamientos han demostrado reducir las posibilidades de desarrollar complicaciones relacionadas con la diabetes en un 50% (Clínicas del Azúcar, 2023).

GovTech

Como se ha mencionado, muchos gobiernos ya tienen historial incorporando herramientas tecnológicas, sobre todo digitales, para eficientar sus funciones. No obstante, hay sectores que requieren especial atención, como salud, educación, transporte o energía, en donde los esquemas tradicionales de contratación de tecnologías de la información han derivado en la implementación de soluciones altamente costosas que incluso en ocasiones no son las adecuadas o suficientes para atender los desafíos públicos.

De este vacío emerge el ámbito de GovTech (acrónimo de Government Technologies, o tecnologías de gobierno), para ofrecer nuevos, y potencialmente más eficaces, mecanismos de adquisición de soluciones tecnológicas para la modernización gubernamental. La visión GovTech busca que esta "oferta innovadora" (Łozykowski y Sarnowski, 2019) provenga principalmente de *startups*, pequeñas y medianas empresas (Kuziemski *et al*., 2022, p. 3) e incluso la academia a través de la gestación de un ecosistema de innovación que no solo implique beneficios a la administración pública (eficiencia, conocimientos) y a los ciudadanos (transparencia, accesibilidad, simpleza, calidad), sino que detone la competitividad y productividad local al impulsar el crecimiento de pequeños jugadores de la industria.

Aunque el espacio GovTech es relativamente nuevo, con Singapur como pionero con la creación de su Government Technology Agency en 2016, ya

existen decenas de iniciativas alrededor del mundo, incluyendo América Latina (México, Argentina, Chile, Colombia, Uruguay), que están experimentado o invirtiendo de manera importante en estas vinculaciones de emprendimiento tecnológico con propósito público (Łozykowski y Sarnowski, 2019, p. 43).

Ahora bien, diseñar y aterrizar una iniciativa GovTech no es sencillo, sobre todo por las diferentes (prácticamente opuestas) dinámicas culturales y operativas que distinguen al sector público, por una parte, y a emprendedores y pequeños innovadores, por otra (Kuziemski *et al*., 2022, p. 5). Para afrontar estos retos se han ideado distintos esquemas de programas GovTech liderados ya sea por agencias de gobierno, laboratorios de gobierno o terceros, cuyo rol es coordinar a todos los actores para facilitar el proceso de innovación.

Independientemente del diseño institucional de estas iniciativas (Bharosa, 2022), es imperante que la entidad responsable tenga capacidad de ejercer una gobernanza adecuada para los programas GovTech entre las múltiples partes, tenga facultades de implementar procesos de procuración ágiles, considere personal con conocimientos para el desarrollo tecnológico e indudablemente que reciba el financiamiento apropiado y oportuno para ejecutar los proyectos. Incluso, como promotoras de innovación pública, estas entidades pueden amplificar sus roles para incluir la educación o sensibilización a funcionarios públicos sobre las oportunidades de las tecnologías emergentes, así como el impulso de políticas tecnológicas que promuevan el fortalecimiento de ecosistemas locales de innovación.

En este sentido, los programas GovTech son la puerta de entrada para que empresas tecnológicas en etapa inicial puedan vincularse al sector público. Para ello se implementan diversas actividades que permiten experimentar y nutrir los procesos de innovación, y brindar oportunidad de desarrollo al ecosistema local. Estas iniciativas pueden ser desafíos y premios de innovación, hackatones, programas de aceleración, pilotaje, subvenciones para investigación y desarrollo, estrategias de creación de ecosistemas (Kuziemski *et al*., 2022), residencias de *startups*, mercados digitales (*digital marketplaces*), entre otras (Łozykowski y Sarnowski, 2019).

Para entender el alcance de estas dinámicas, Bharosa (2022, p. 3) hace una recopilación de casos de uso que resultan de la iniciativa holandesa Digicampus, y clasifica el impacto en cinco categorías:

- Consumo de servicios públicos (identidad digital, asistentes de voz)
- Prestación de servicios públicos, soporte de decisiones o automatización de procesos (p. ej. aplicaciones de gestión de flujo de trabajo basadas en datos)
- Interacciones entre empresas y gobiernos (herramientas de análisis de auditoría y seguimiento del cumplimiento)
- Formulación de políticas basadas en datos (herramientas de simulación de políticas o de participación ciudadana)
- Inteligencia, seguimiento y supervisión (drones para inspeccionar diques, gemelos digitales para ciudades inteligentes)

No obstante, es importante resaltar que las métricas o los factores de éxito de una iniciativa GovTech no deben reducirse solamente a los desarrollos tecnológicos implementados (productos y servicios), sino que el valor de estas iniciativas también radica en las competencias creadas (conocimientos y habilidades ampliadas tanto por actores de gobierno como por las *startups*) y en la construcción de relaciones dinámicas (el cambio o entendimiento cultural, y la simplificación de procesos para el relacionamiento público-privado o regulación *business-friendly*). Estos son factores que a mediano y largo plazos seguirán habilitando entornos de innovación pública. Dicha relevancia se documenta en los índices GovTech que ya existen, como el GovTech Maturity Index (GTMI) del Banco Mundial (2022), en el que México está clasificado como "Líder GovTech", y el Índice GovTech de ciudades Iberoamericanas de la Corporación Andina de Fomento (CAF) (Zapata *et al*., 2023).

Financiamiento basado en resultados

Incrementar el impacto de programas sociales ha sido desde hace décadas la búsqueda constante tanto de gobiernos como del tercer sector. No obstante, atender los complejos problemas sociales a través de modelos tradicionales que se distinguen por operaciones rígidas, que no consideran los contextos locales y que conllevan poco rigor y uso de evidencia, ha significado inmensos presupuestos públicos desaprovechados (Instiglio, 2017, p. 12).

Estas formas tradicionales consideran todas aquellas en las que el financiamiento de los programas de desarrollo tienen un enfoque operativo, es decir, los recursos están destinados a ejecutar acciones o actividades que,

idealmente, generan una mejora en el entorno que se aborda. Sin embargo, ante presiones presupuestarias y un reducido progreso en los cambios esperados, se ha buscado el "diseño e implementación de innovaciones que puedan producir un impacto real en el corto plazo, al tiempo que promueven transformaciones sistémicas" (Holler *et al*., 2021, p. 5).

El financiamiento basado en resultados (FBR o RBF, por sus siglas en inglés) es un modelo de financiamiento innovador en el que el desembolso de los recursos está vinculado con los resultados que alcance el programa social, en lugar de pagar por la mera implementación de determinadas actividades (Holler *et al*., 2021). En este esquema, los resultados son predefinidos y acordados entre las partes involucradas, lo que brinda una dirección clara al diseño e implementación de las intervenciones y, sobre todo, las conduce mediante incentivos que implican alcanzar un desempeño específico.

Los FBR pueden materializarse a través de diversos instrumentos, de entre los cuales destacan los bonos de impacto social (Social Impact Bonds, SIB). Como innovaciones que maximizan el capital privado (Zülow *et al*., 2017), para incrementar el éxito de las iniciativas sociales, los bonos de impacto han ganado interés y tracción desde su origen en 2010 en el Reino Unido (Impact Bonds, 2023). Hoy en día, según registros actuales de Brookings, 40 países han activado más de 250 bonos que abordan retos en los sectores de bienestar social, empleo, educación, salud, justicia, medio ambiente y agricultura (Gustafsson-Wright y Painter, 2024).

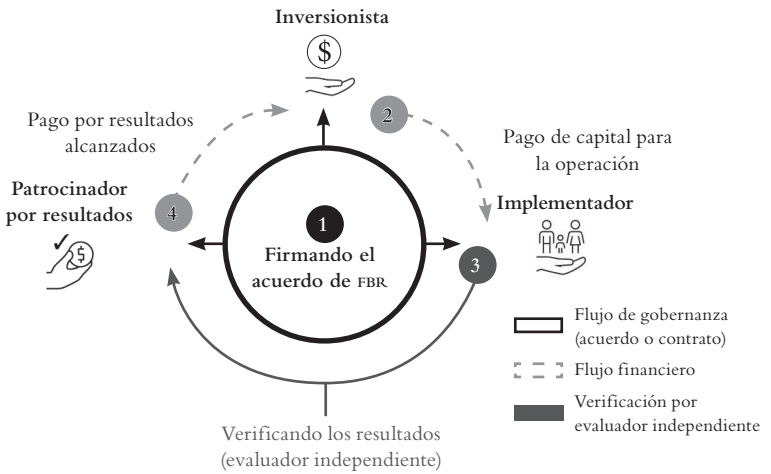
Los SIB implican la interrelación de diversos actores para reducir barreras, como la falta de conocimiento y experiencia para alcanzar intervenciones efectivas o brechas en capacidades de infraestructura y recursos (Zülow *et al*., 2017, p. 7). Sobre todo, los SIB son mecanismos que alientan a los gobiernos a explorar soluciones novedosas, ya que el riesgo financiero es absorbido por un tercero. Ello promueve que se invierta en áreas de las que generalmente se prescinden por las bajas posibilidades de éxito, así como en programas de prevención o intervenciones tempranas (Impact Bonds, 2023).

Además de la población objetivo, un SIB involucra al menos tres figuras (Impact Bonds, 2023):

- Inversionista de impacto (generalmente una organización filantrópica privada) que provee la financiación inicial de riesgo (sin garantía de retorno)

- Organización implementadora del programa (proveedores de servicio, emprendedores sociales, ONG)
- Patrocinador por resultados (gobierno, agencia de desarrollo), quien reembolsa con retornos al inversionista en caso de éxito de la intervención.

FIGURA 1. Estructura de un bono de impacto



FUENTE: INSTIGLIO (2017, p. 29).

No obstante, también es deseable que exista un evaluador independiente que verifique y certifique el desempeño de la intervención (Instiglio, 2017). Más aún, el diseño particular de estos programas requiere una investigación y análisis profundos para definir los resultados, métricas e indicadores, así como los incentivos adecuados que orienten los recursos hacia el impacto buscado, por lo que también es valioso contar con un intermediario que diseñe el bono y vincule y articule al resto de los actores.

Ejemplo de ello son las organizaciones Instiglio y Social Finance, que han generado programas exitosos como mejorar la supervivencia neonatal en Camerún, evitar el abandono del hogar por los adolescentes, reducción de aislamiento y soledad de adultos mayores (Impact Bonds, 2023), mejorar los niveles de ingresos de miles de hogares en pobreza extrema en Kenia y Uganda, generar ingresos y mantener sostenibilidad ambiental de miles de indígenas en Perú, entre otros (Instiglio). Un caso concreto de éxito fue el

primer SIB desarrollado en Latinoamérica: a cargo de Instiglio y a solicitud de la entidad gubernamental Prosperidad Social en alianza con el BID y el FMI, en Colombia se gestó la Alianza por el Empleo, con el objetivo de "incrementar el costo-efectividad de los proyectos de empleabilidad para las poblaciones difíciles de colocar en el mercado laboral" (Instiglio, 2023). En este caso, Instiglio coordinó la participación de los inversionistas (Fundación Corona, Fundación Bolívar Davivienda y Fundación Mario Santo Domingo); definió concretamente la población beneficiaria (766 individuos desempleados que cumplían con ciertas condiciones); diseñó las métricas de impacto (25% de retorno per cápita por colocación laboral efectiva; 35% por retención de tres meses y 40% bono por retención de seis meses); coordinó la ejecución con el socio implementador (Fundación Corona) y coordinó al auditor externo (Deloitte) para la validación de los resultados (Instiglio, 2023).

Por último, otro valor agregado de los bonos de impacto es que en su mayoría son ejecutados por innovadores sociales, que básicamente son agentes con experiencia y dedicación (Zülow *et al.*, 2017) con una mentalidad de resolución de problemas (Instiglio, 2017) y que tienen una mayor libertad operativa para aprender e iterar sobre la marcha, a diferencia de agencias de gobierno o internacionales, que deben cumplir con protocolos, reglas de operación y otros supuestos. Ello permite un mayor enfoque en la calidad y efectividad de las intervenciones.

Hacia adelante

Los cinco modelos referidos en este capítulo han probado su capacidad para agitar los bloques rígidos que han significado por mucho tiempo las formas tradicionales de gobernar y proveer bienes y servicios públicos. Sin embargo, es importante reconocer que dichos esquemas se generaron y han ido madurando desde hace ya una década. Aunque aún hay mucho espacio para ampliar su adopción y aprender de ellos, es importante que los gobiernos abracen una mirada constante al futuro, así como prácticas que les permitan adaptarse a los cambios tecnológicos acelerados. Para ello, a continuación, se presenta una sugerencia breve de tres aspectos esenciales para vencer la "crisis de ideas" y moldear un espíritu que sintonice con las oportunidades y retos tecnológicos que advienen en las próximas décadas.

1) **Servidores públicos competentes:** "La capacidad del Estado para impulsar y dirigir depende del tipo de talento y experiencia que sea capaz de atraer" (Mazzucato, 2015, p. 222). No es posible pedir al aparato gubernamental que sea un agente de innovación si sus piezas fundamentales no son proclives a ello. Preparar a funcionarios públicos para el siglo XXI requiere un enfoque multifacético, que puede incluir:
   a) *Habilidades digitales*, incluyendo el pensamiento analítico y toma de decisiones basadas en datos que les permitan manejar plataformas y otros recursos para interactuar con ciudadanas y ciudadanos, y obtener información valiosa para la mejora de los servicios públicos.
   b) *Capacitación continua* para mantenerlos actualizados en tendencias tecnológicas y buenas prácticas.
   c) *Capacidad de adaptarse* a los entornos cambiantes y adopción de pensamiento innovador.
   d) *Liderazgo ético* con visión de transparencia, integridad e inclusión para navegar decisiones complejas.
   e) *Facilidad de colaboración* con pares de distintas unidades de gobierno y con actores externos, en una mentalidad de "intraemprendedores públicos".
   f) *Apertura a la retroalimentación y mejora continua*, lo que incluye reducir los desincentivos al fracaso, e incrementar la capacidad de medir y evaluar el desempeño de forma clara y oportuna.
2) **Enfoque en tres niveles de gobierno:** La coordinación entre los niveles de gobierno nacional, estatal y municipal es crucial para consolidar la innovación pública. Ello podría permitir una asignación de recursos más eficiente, evitando duplicidad de esfuerzos o escalando las iniciativas de innovación para maximizar el impacto. El académico español José Ignacio Criado menciona esta cuestión como fundamental para lograr, por ejemplo, la "institucionalización del gobierno abierto" e incrementar el valor público (2021). Sin embargo, un valor adicional es la ampliación de perspectivas, conocimiento y experiencias que se recogen desde distintos niveles (Criado, 2021): *a)* a nivel nacional es más viable establecer políticas generales, determinar presupuestos significativos y asignarlos, y establecer marcos o estándares para la innovación o el impulso de TIC; *b)* los gobiernos estatales tienen el entendimiento y competencias para adaptar las políticas nacionales a

los contextos locales, alinear prioridades y coordinar la implementación; c) finalmente, la cercanía con las y los ciudadanos permite a los gobiernos municipales concretar y pilotear las soluciones, iterar e informar sobre los impactos de las mismas. Javier Bikandi Irazabal, exdirector de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales del País Vasco, propone que cuando estas visiones diversas parten de valores compartidos y de compromisos verticales es posible generar acuerdos, acciones y procesos estructurados que "asienten un modelo común de gobierno abierto" (Bikandi, 2021, p. 204).

3) **Pensamiento futuro:** El futuro no es algo que simplemente "nos sucede". Ni individuos, ni instituciones, ni sociedades estamos atados a un futuro inevitable. Como propone el Institute for the Future: "The future is wide open" (el futuro está totalmente abierto) (IFTF, 2023). Pero también es cierto que esta apertura solo la aprovechan aquellas entidades capaces de anticipar posibilidades… y de actuar para configurarlas. De acuerdo con la doctora Marga Gual Soler, la anticipación es crucial. Requiere la capacidad de utilizar el futuro para guiar nuestras acciones en el presente y usar el presente para trabajar activamente hacia futuros deseados (Landesz, 2023). No se trata de predecir el futuro, sino de recolectar señales actuales, reflexionar sobre nuevas posibilidades, decidir estratégicamente el futuro posible más deseable y tomar decisiones resilientes para construirlo. La primera barrera a romper para lograrlo es la visión a corto plazo. Para los gobiernos en México, esta visión dura un sexenio. Pero las transformaciones complejas no se logran en un sexenio, ni a partir de un solo evento. Es importante entender el entramado entre tecnologías, sociedad y economía, y colaborar para construir una visión de un "futuro compartido" (CPI, 2018).

4) **Inteligencia artificial en el ámbito público: una realidad:** El 2023 se consideró como el Año de la Inteligencia Artificial, o al menos el año en el que esta tecnología se volvió de uso popular gracias al amplificado uso de los chatbots y de la IA generativa (Wilkins, 2023). Esto está rompiendo el paradigma de que la IA es una herramienta al alcance de pocos, y es en este nuevo escenario que los gobiernos, sofisticados o no, deberían aceptar las posibilidades que ofrece. Por ejemplo, la IA generativa puede ser útil en la administración pública en el apoyo de tareas como "encontrar información precisa en volúmenes de políticas

existentes, resumir grandes documentos, o sugerir contenido para revisión" (Buchholz, 2024). En cierto sentido, comenta el doctor Keegan McBride (2024), las administraciones gubernamentales han tenido interés en los datos desde hace muchas décadas, y la IA es solo una extensión de este interés de utilizar la tecnología para mejorar la eficiencia del sector público. Para él, una visión futura de un gobierno inteligente es aquella en la que existe una amplia recopilación y utilización de datos públicos por parte de servidores públicos expertos en tecnología en un entorno regulatorio propicio y seguro (McBride, 2024). Es decir, extender la adopción de IA en la administración pública también implica acordar marcos de gobernanza e innovación responsable para mitigar desafíos y usos indebidos de sus capacidades (Wood, 2024). En 2024 la cuestión de cómo alinear la IA con los valores humanos, neutralizar sus fallas y garantizar la privacidad y la equidad será clave (FTI Consulting, 2024).

Antes de finalizar

La breve mirada sobre la innovación pública que cubre este capítulo estaría incompleta si no se consideran también los riesgos o inconvenientes de transitar por procesos transformativos sin un objetivo y estrategias claras, es decir, buscando la innovación en sí misma ("innovar por innovar"). Meijer y Thaens (2020) lo llaman "los efectos perversos" de la innovación pública que están relacionados no solo con la forma (inefectiva) en la que se gestiona la innovación (algunas veces influenciada por las dinámicas políticas), sino también con la lógica subyacente de la intención de innovar (p. 137).

Sobre el primer aspecto, los retos de producir y sostener nuevas soluciones son incontables e incluyen factores que abonan a las probabilidades de fracaso, como la dificultad de coordinar actores, la toma de decisiones, el mantener un presupuesto suficiente, la escalabilidad de los proyectos, entre otros. En relación con el segundo aspecto, Meijer y Thaens (2020) mencionan efectos como *1)* la falta de estabilidad, que causa estrés en el personal o los ciudadanos cuando la innovación altera procesos que sí funcionaban; *2)* posibilidad de derivar en prácticas ilegales, como uso indebido de datos; *3)* condiciones de contratación de servicios relacionados con la innovación que son proclives a

actos de corrupción; *4)* desaprovechamiento de recursos públicos derivado de proyectos de dudosa utilidad pero alta visibilidad (juego político) de los cuales no hay medición de impacto rigurosa; *5)* originar riesgos imprevistos como daño ambiental, exclusión de grupos vulnerables, entornos inseguros, entre otros.

Si bien no todas las innovaciones conllevan estos y otros efectos "colaterales", es importante revisitar todo el proceso de innovación, desde el diseño hasta la evaluación, para que se puedan atender estos posibles riesgos y generar los sistemas correspondientes para prevenirlos o mitigarlos. Es decir, para que los beneficios de la innovación pública se realicen debe existir un enfoque de innovación responsable.

Idea final

Hace 100 años Keynes apuntó en *The End of Laissez Faire* (1926): "Lo importante para el gobierno no es hacer cosas que los individuos ya están haciendo y hacerlas un poco mejor o un poco peor; sino hacer aquellas cosas que actualmente no se hacen en absoluto". Un gobierno que siga esa lógica debería necesariamente implicarse en el espacio de la innovación. Debería, como dice Mazzucato (2015), ser más que un facilitador y un administrador, y ser capaz de invertir en el cambio tecnológico.

Ya sea a través de esquemas de financiamiento alternativos como los bonos de impacto, de mecanismos de vinculación como los laboratorios de innovación, de espacios de desarrollo tecnológico como los programas GovTech y las UGD, o de iniciativas para alterar el marco institucional como el emprendimiento público, las administraciones actuales, locales o federales, pueden probar estas fuentes de innovación que ya han sido experimentadas por otros en beneficio de lo público. Lo relevante es la disponibilidad de múltiples instrumentos para que los gobiernos se deshagan de prácticas anticuadas, se conecten con ideas audaces, exploten el poder de las nuevas tecnologías y, ultimadamente, cambien la forma en la que se asumen a sí mismos.

Es importante notar que esta reconfiguración de la noción tradicional de las entidades públicas, su rol y sus funciones, implica también cambios en su relación con la ciudadanía. En este sentido, es imperante que dichos cambios estén fundamentados en valores democráticos y tengan un enfoque de cons-

trucción de entornos de innovación y emprendimiento, y de transferencia de conocimiento y capacidades. El resultado buscado de la innovación pública debe ser el de una ciudadanía más comprometida, informada y resiliente; y de comunidades habilitadas para abordar sus desafíos y aspiraciones únicas. La adopción tecnológica y los mecanismos de innovación no deben nunca desvirtuarse hacia ejercer un mayor control sobre la población, como sucede en países como China y Rusia.

La mirada, como lo indican los ODS, debe estar en un futuro más justo, equitativo y sostenible. Y en esta evolución constante en la que vivimos y que manifiesta oportunidades de reinvención de nuestras sociedades, incluyendo al Estado, una imagen de un gobierno creativo, inteligente, moderno y ágil no es solo deseable, sino necesaria para garantizar un mundo que responda a las necesidades y aspiraciones de todas y de todos.

Referencias

Banco Mundial (2020). Modernization of Public Financial Management Systems in Mexico. Consultado el 9 de octubre de 2023 en https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P169959.

Banco Mundial (2022). GovTech Maturity Index (GTMI) Data Dashboard. Consultado el 20 de diciembre de 2023 en https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2022/10/21/govtech-maturity-index-gtmi-data-dashboard.

Bekkers, V., Edelenbos, J., y Steijn, B. (2011). Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. *Innovation in the Public Sector*, 3-32. DOI: 10.1057/9780230307520_1.

Berrones, R. U. (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista especializada en investigación jurídica*, año 2, vol. 3. Consultado del 3 de abril de 2024 en http://dx.doi.org/10.20983/reij.2018.2.2.

Bharosa, N. (2022). The rise of GovTech: Trojan horse or blessing in disguise? A research agenda. *Government Information Quarterly*, *39*(3), 101692. DOI: 10.1016/j.giq.2022.101692.

Bikandi, J. (2021). Gobierno abierto e innovación pública desde la administración de la comunidad autónoma del País Vasco. Ogp Euskadi 2021-2024. En *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*. España, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Buchholz, S. (2024). Peering through the lens of government. Deloitte Insights. Deloitte Consulting LLP. Consultado el 13 de enero de 2024 en https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/public-sector/us-gps-tech-trends-2024.pdf.

Cántaro Azul (2023). Agua, higiene y saneamiento: Chiapas. Consultado el 20 de diciembre de 2023 en https://www.cantaroazul.org/.

Clarke, A. (2019). Digital Government units: What are they, and what do they mean for Digital Era Public Management Renewal? *International Public Management Journal*, *23*(3), 358-379. DOI: 10.1080/10967494.2019.1686447.

Clínicas del Azúcar (2023). Clínicas del Azúcar. Especialistas en diabetes e hipertensión. Consultado el 20 de diciembre de 2023 en https://clinicasdelazucar.com/.

Conacyt (2015). Inauguran el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas en el CIDE, gob.mx. Consultado el 1º de abril de 2024 en https://www.gob.mx/conacyt/prensa/inauguran-el-laboratorio-nacional-de-politicas-publicas-en-el-cide?idiom=es.

Copeland, E. (2019). A Brief Introduction to Digital Transformation: A guide for public sector leaders who want to understand and get the best out of technology. Nesta. Consultado el 7 de octubre de 2023 en https://media.nesta.org.uk/documents/A_Brief_Introduction_to_Digital_Government_v5.pdf.

CPI (2018, 23 de enero). How to "create a shared future in a fractured world" #WEF2018. *Centre for Public Impact*. BCG. Consultado el 12 de enero de 2024 en https://www.centreforpublicimpact.org/insights/create-shared-future-wef2018.

CPI (s.f.). Our vision for Government. Consultado el 7 de octubre de 2023 en https://www.centreforpublicimpact.org/research-and-conversations/a-new-vision-for-government.

Creixell, A. (2023, 29 de marzo). Emprendimiento público: un primer acercamiento. Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tec de Monterrey. Tec de Monterrey. Consultado el 20 de diciembre de 2023 en https://blog.egobiernoytp.tec.mx/emprendimiento-publico-primer-acercamiento.

Criado, J. I. (2021). Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco analítico integrador en la era de la administración pública 4.0. En *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*. España, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Consultado el 21 de marzo de 2024 en https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2022/06 /libro-gobierno-abierto_innovacionpublica_inap.pdf.

El Ammar, C., y Profiroiu, C. M. (2020). Innovation in public administration reform: A strategic reform through NPM, ICT, and e-governance. A comparative analysis between Lebanon and Romania. *Administratie Si Management Public, 1*(35),75-89. DOI: 10.24818/amp/2020.35-05.

Fishenden, J., y Thompson, M. (2012). Digital Government, open architecture, and innovation: Why public sector it will never be the same again. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *23*(4), 977-1004. DOI: 10.1093/jopart/mus022.

FTI Consulting (2024). Bridging the Gap Between Artificial Intelligence Implementation, Governance and Democracy an Operational and Regulatory Perspective. Consultado el 13 de enero de 2024 en https://www.fticonsulting.com/insights/articles/bridging-gap-between-artificial-intelligence-implementation-governance-democracy?utm_medium=DSMN8&utm_source=LinkedIn.

Gieske, H., van Buuren, A., y Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, *21*(1).

Gustafsson-Wright, E., y Painter, E. (2024). *Social and development impact bonds by the numbers*. Consultado el 12 de enero de 2024 en https://www.brookings.edu/articles/social-and-development-impact-bonds-by-the-numbers/.

Hassan, Z. (2014). *The Social Labs Revolution: A New Approach to Solving our Most Complex Challenges*. San Francisco, CA: Berret- Koehler.

Holler, S., Haro, L., Villalobos, J. C., Pérez, A. M., y Sarmiento, F. (2021). *Designing a Results-Based Financing Model: Recommendations and Guidelines*. Technical Note Nº IDB-NT-02363. Inter-American Development Bank. Consultado el 21 de diciembre de 2023 en https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/2023/02/Designing-a-Results-Based-Financing-Model-Recommendations-and-Guidelines.pdf.

IFTF (2023). The future is wide open. Institute for the Future. Consultado el 12 de enero de 2024 en https://www.iftf.org/.

Impact Bonds (2023). Social Finance. Consultado el 12 de enero de 2024 en https://www.socialfinance.org.uk/what-we-do/social-impact-bonds.

Instiglio (2017). *A practitioner's guide to Results-Based Financing. Getting to impact*. Consultado el 7 de enero de 2024 en https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/2021/02/RBF_PractitionersGuidebook_Instiglio_18Oct2017.pdf.

Instiglio (2023). 2nd Workforce Development Social Impact Bond in Colombia. Consultado el 31 de marzo de 2024 en https://www.instiglio.org/impact/2nd-workforce-development-social-impact-bond-in-colombia/.

Keynes, J. M. (1926). *The End of Laissez-Faire. Essays on Persuassion*. Londres: Hogarth Press. Consultado el 13 de enero de 2024 en https://www.economicsnetwork.ac.uk/archive/keynes_persuasion/The_End_of_Laissez-Faire.htm.

Kuziemski, M., Mergel, I., Ulrich, P., y Martinez, A. (2022). GovTech Practices in the EU, EUR 30985 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. DOI: 10.2760/74735, JRC128247.

Laboratorio de Emprendimiento y Transformación. (2016). Quiénes somos. Consultado el 20 de diciembre de 2023 en https://let-emprendimientopublico.mx/es/quienes-somos/.

Landesz, T. (2023). *Future of Governments, Politics and Democracy*. Cham: Springer International Publishing (Future of Business and Finance). DOI: 10.1007/978-3-031-36382-5_3.

Łożykowski, A., y Sarnowski, J. (2019). *GovTech: new technology in the public sector.* A. Bartosiak (ed.). Varsovia: Polish Economic Institute.

Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. 2ª ed. Nueva York, NY: Anthem Press.

McBride, K. (2024). Digital bureaucracies: How data and Artificial Intelligence Are Transforming Our Governments, *Apolitical*. Consultado el 1º de abril de 2024 en https://apolitical.co/solution-articles/en/how-data-and-artificial-intelligence-are-transforming-our-governments.

Meijer, A., y Thaens, M. (2020). The Dark Side of Public Innovation. *Public Performance & Management Review*, *44*(1), 136-154. DOI: 10.1080/15309576.2020.1782954.

Mergel, I., Edelmann, N., y Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, *36*(4), 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.

Meyerhoff Nielsen, M., y Jordanoski, Z. (2023). Digital Transformation, governance, and coordination in times of crisis: An analysis of Australia, Denmark, and the Republic of Korea. *Digital Government: Research and Practice*, *4*(4), 1-20. DOI: 10.1145/3604569.

Micklethwait, J., y Wooldridge, A. (2014). *The Fourth Revolution. The global race to reinvent the State*. Nueva York: Penguin Books.

Novagob (2024). Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (Innolabs). Consultado el 1º de abril de 20 en https://novagob.org/proyecto/red-iberoamericana-de-laboratorios-de- innovacion-publica-innolabs.

OCDE (2024). Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438. Consultado el 2 de abril de 2024 en https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.en.pdf.

Open Contracting Partnership (2021). Guía Rápida para las Contrataciones Abiertas: 15 estrategias para una contratación pública abierta, mejor y más justa. Consultado el 26 de noviembre de 2023 en https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2021/11/OCP-Quickstart-Guide-Spanish.pdf.

Ostrom, E. (1965). Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Management. Disertación. University of California Los Angeles.

Pillars of a Smart Nation (s.f.). Smart Nation Singapore. Consultado el 26 de noviembre de 2023 en https://www.smartnation.gov.sg/about-smart-nation/pillars-of-smart-nation/.

Prabhu, J., Tracey, P., y Hassan, M. (2017). Marketing to the poor: An institutional model of exchange in emerging markets. *AMS Review*, 7(3-4), 101-122. DOI: 10.1007/s13162-017-0100-0.

Presidencia de la República (2013). Estrategia Digital Nacional. Gobierno de la República. Consultado el 12 de octubre de 2023 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf.

Presidencia de la República (2018). Ventanilla Única Nacional, gob.mx. Consultado el 26 de noviembre de 2023 en https://www.gob.mx/epn/articulos/ventanilla-unica-nacional-142596.

Puttick, R. (2014). Innovation teams and Labs. A Practice Guide. Nesta. Consultado el 7 de octubre de 2023 en https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_teams_and_labs_a_practice_guide.pdf.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: CIDE.

Reed, L. W. (2015). William Ewart gladstone: A decades-long defense of liberty: Lawrence W. Reed, FEE Freeman Article. Consultado el 27 de noviembre en https://fee.org/articles/when-the-power-of-love-replaced-the-love-of-power/.

Spekle, R. F., y Verbeeten, F. (2011). Management control systems, results oriented culture, and performance: Evidence from Dutch municipalities. *SSRN Electronic Journal* [preprensa]. DOI: 10.2139/ssrn.1908703.

Wilkins, A. (2023). 2023 was the year that artificial intelligence went mainstream. *New Scientist*. Consultado el 12 de enero de 2024 en https://www.newscientist.com/article/mg26034693-900-2023-was-the-year-that-artificial-intelligence-went-mainstream/.

Wirtz, B., y Birkemeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, *38*(5), 381-396. Consultado el 3 de abril de 2024 en https://doi.org/ 10.1080/01900692.2014.942735.

Wood, J. (2024). La IA será un tema candente en Davos 2024: Esto es lo que dicen los expertos. Foro Económico Mundial. Consultado el 13 de enero de 2024 en https://es.weforum.org/agenda/2024/01/la-ia-sera-un-tema-candente-en-davos-2024-esto-es-lo-que-dicen-los-expertos/.

Worldbank (2023). Urban Development-Overview. Consultado el 26 de noviembre de 2023 en https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#:~:text=Today%2C%20some%2056%25%20of%20the,people%20will%20live%20in%20cities.

Zapata, E., Rogerson, A., Mbayo, H., Ilda, K., Trim, K., Fuentes, P., y Pasquarelli, W. (2023). Índice Govtech de ciudades Iberoamericanas 2023. Distrito Capital: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Consultado el 20 de diciembre de 2023 en https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2130.

Zheng, L., *et al.* (2019). Digital Government, Smart Cities and Sustainable Development. *Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* [preprensa]. DOI: 10.1145/3326365.3326403.

Zülow, C., Chicoma, J. L., y Gustafsson-Wright, E. (2017). Bonos de Impacto en México: oportunidades y retos. México: Ethos Laboratorio de Políticas Públicas/ Brookings. Consultado el 12 de enero de 2024 en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/08/impact-bonds-in-mexico_spanish.pdf.

7

Pensar fuera de la caja en políticas de innovación territorial. El caso de la incubadora del ecosistema Gob-Tech de la región Rosario, Argentina[1]

Rita Grandinetti
PoliLab
Universidad Nacional de Rosario

Introducción

Las ciudadanas y los ciudadanos confían cada vez menos en la democracia, como lo señala la medición de Latinobarómetro 2023 "La recesión democrática de América Latina", que presenta los valores más bajos desde que se publicara la primera edición en 1995; más de la mitad de la población, un 54%, considera que no le importa que el gobierno no sea democrático mientras resuelva sus problemas. El Estado democrático se pone en cuestión por su escasa capacidad para dar respuestas transparentes y efectivas, y se descree de sus capacidades para gestionar las agendas ciudadanas. En este contexto, pensar fuera de la caja es un imperativo de estos tiempos para colocar el diseño y la ejecución de las políticas en sintonía con las expectativas de la sociedad.

[1] El presente capítulo se basa en el Proyecto "Prototipado de Incubadora de proyectos de base tecnológica con foco en gobierno y políticas públicas", financiado por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) en la 8ª Convocatoria de Proyectos de Vinculación Tecnológica y Desarrollo Productivo "Vinculación Inclusiva", 2022-2023, directora: Rita Grandinetti, codirector: Ezequiel Miller, coordinadora técnica: Anabela Rosconi, equipo de proyecto: Natalia Carnovale, Mauricio Spilere, Federico Long, Ezequiel Rodríguez, Estefanía Aranda, María José Bengochea, Greta Ambrogi, Franco Civetta, Francisco Gielis, Leandro Damián Giordani, Leandro Justo.

La hipótesis de este trabajo es que la innovación pública posee un potencial significativo para contribuir al enlace entre las expectativas ciudadanas y el Estado democrático en un contexto de desacople como el vigente. Este potencial puede detonarse en tanto la innovación tenga como finalidad la producción de valor público para la resolución de problemas significativos, particularmente aquellos que se conocen como *malditos* (*wicked problems*), y su dinámica de producción sea la interacción intensa entre actores y ciudadanos diversos orientados al desarrollo. Se busca que las prácticas del Estado adopten una perspectiva sociopolítica de innovación, que se aleje de las perspectivas tecnocéntricas predominantes en muchos abordajes.

El referente empírico para esta reflexión es la incubadora del ecosistema GovTech de la región Rosario, Argentina, desarrollado por PoliLab UNR durante 2022 y 2023 en el proyecto "Prototipado de incubadora de proyectos de base tecnológica con foco en gobierno y políticas públicas", financiado por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, en la 8ª Convocatoria de Proyectos de Vinculación Tecnológica y Desarrollo Productivo "Vinculación Inclusiva", 2022-2023. Este proyecto involucró a actores estatales, de ciencia y técnica y empresariales de la región con el fin de construir una estrategia de desarrollo territorial a través de un proceso colaborativo. Se basa en una trayectoria previa de cooperación dinámica y conjunta entre gobierno, sector productivo y academia. Esta ciudad y su región poseen una intensa actividad económica y social ligada al sector tecnológico, que es un campo clave en Argentina, pues es la tercera economía más fuerte después de la agropecuaria y la automotriz. Rosario tiene un parque tecnológico modelo que hace su aporte para que esta industria con mirada global pueda crecer en el mundo (Neffen, 2024).

Asimismo, el proyecto propone abordar dos grandes cuestiones que afectan la región, pero que no son exclusivas de la misma, por lo que sus resultados tienen potencial para ser escalables y replicables. Por ello representa un caso revelador para profundizar en el desenvolvimiento de las dinámicas de actores territoriales en los procesos innovativos para resolver problemas con algunos niveles de malignidad. Por un lado, atiende la problemática de las necesidades para la digitalización de los gobiernos. Esta problemática se acompaña de una tensión estructurante en casi todos los gobiernos: una necesidad cada vez mayor de tecnologías y una disponibilidad cada vez menor de recursos para hacerle frente. La digitalización de la gestión atraviesa todos los es-

pacios de gobierno. Estos necesitan el desarrollo, sostenimiento y exploración de herramientas digitales que muchas veces poseen características diversas a las que ofrece el mercado. Del mismo modo, muchas veces no disponen de equipos técnicos capaces de dar respuestas significativas a esta cuestión, ya que los recursos humanos del sector informático solicitan altos ingresos y los gobiernos no suelen ser atractivos para estos profesionales altamente demandados por el mercado laboral. Por otra parte, atiende a la necesidad de generación de condiciones de oportunidad para jóvenes de la región que posean ideas que aporten a la generación de valor público, mediante la generación de espacios para el desarrollo de iniciativas emprendedoras, la formación y la vinculación con el entramado GovTech de la región.

Desde esta base, en el presente capítulo se propone una reflexión en torno a la tríada central de este enfoque: los problemas malditos, los actores sociales y el desarrollo democrático. Con el fin de desarrollar este abordaje en primer lugar se reflexionará sobre la relación conflictiva pero ineludible entre los tres componentes de la tríada, luego se presentará el comportamiento de estas en relación con el caso del prototipado de una incubadora GovTech de la región Rosario, Argentina, y finalmente se extraerán algunas líneas a modo de aprendizajes.

Aproximación teórica

Como se mencionó anteriormente, en este capítulo el interés está puesto en explorar los aportes de la innovación pública como un proceso de producción abierta orientado al desarrollo democrático para la resolución de problemas de nuevo cuño. Esta perspectiva se aleja de la innovación entendida solo como cambio tecnológico o innovación de tipo lineal así como de la innovación como mejora de diseño de servicios. Por el contrario, explora el potencial de los procesos de innovación abierta para la construcción de estrategias de desarrollo democrático a partir del encuentro y el diálogo innovativo entre actores relevantes de una región o territorio. De esta manera los ejes de la reflexión que se presenta a continuación son los problemas de nuevo cuño o malditos, los actores de la innovación y el desarrollo democrático territorial. Estos conceptos no se entienden de modo aislado, sino articulados en los procesos de innovación, como estructurantes de los mismos, y al abordarlos relacionalmente estructuran la reflexión sobre el caso.

En la introducción se postuló la pertinencia de un abordaje sociopolítico de la innovación pública entendiéndola como estrategia para la resolución de los problemas malditos de la sociedad del siglo XXI. Según este postulado, la innovación pública es un proceso abierto y colaborativo, que tiene por finalidad resolver problemas públicos, mejorar la vida de las ciudadanas y los ciudadanos hacia un futuro deseable. Por lo tanto, es una construcción política de sujetos que se proponen determinados horizontes proyectuales y desarrollan iniciativas para llevarlas a cabo. No solo el producto se entiende como innovación, sino que el andar es innovativo, y, por lo tanto, profundamente político, ya que implica el encuentro entre diferentes actores, la interpelación de los otros, las necesarias escuchas, el conflicto y la construcción de acuerdos.

La Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), proporciona una definición interesante desde esta perspectiva:

> la innovación, desde este enfoque, más sustantivo que instrumental, se posiciona como una herramienta democratizadora en la medida en que permitirá no solo modificar la forma de gestionar aquello que las administraciones públicas vienen ejecutando, es decir, incrementando la eficiencia de sus procesos, sino integrando marcos de acción diferentes en cuya ejecución se amplíe la garantía de derechos (base material de un proceso de democratización), construyendo una sociedad comprometida con el gobierno colectivo de los asuntos públicos, así como fortaleciendo y garantizando el ejercicio democrático de la institucionalidad pública [Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto, 2018].

La innovación pública se entiende como una interfase transformativa entre una sociedad que está en constante transformación y un Estado que necesita resignificarse para sacar adelante políticas de valor para la ciudadanía. Se trata de una sociedad que atraviesa profundos cambios y lo hace de manera acelerada, al decir de Oscar Oszlak en su libro *El Estado en la era exponencial*, una sociedad de tipo exponencial, atravesada por transformaciones imprevistas y cada vez más profundas. Una sociedad contradictoria, que presenta múltiples facetas y no puede ser pensada como una sociedad jerárquica y estructurada alrededor de grandes instituciones como las del siglo XX: la Iglesia, el trabajo, la familia.

Por el contrario, se trata de una sociedad no jerárquica, signada por opuestos y contradicciones: es urbana, rural, global, local, individualista, colaborativa, solidaria, joven, envejecida, de movilizaciones y búsquedas colectivas, de otros ritmos, inquietudes y lenguajes… Donde las conexiones se estructuran a partir de nodos de interés más que de jerarquías institucionales que organicen toda la vida. Como menciona Castells (2001), se trata de una sociedad en red. Una sociedad donde cambios vertiginosos conviven con problemas y desafíos estructurales persistentes. Donde tecnologías inéditas y nuevas materialidades van de la mano con la exterminación del ambiente y ponen en riesgo la calidad de vida actual y la de las generaciones futuras. Una sociedad de nuevos lenguajes y tenaces analfabetismos, de nuevas interfaces virtuales y búsqueda de lo cercano, lo próximo. A la par que de concentraciones empresariales a escala global, de intangibilidad y uso creciente de tecnologías contaminantes para sostenerlas, de emergencias de nuevas formas de organización y reinvención de formas olvidadas conviviendo con niveles súper concentrados de riqueza. De reinvención de lo local, del poder de los territorios, a la par que de fragmentación y exclusión crecientes. De conflictividades emergentes, provocaciones, rupturas y marginaciones; una sociedad profunda y crecientemente desigual.

Estas transformaciones han puesto al Estado y a su entramado de organismos públicos frente a sus propios límites. La maquinaria diseñada para llevar adelante políticas basadas en los criterios de continuidad, homogeneidad y estandarización se ve enfrentada a la heterogeneidad de problemas y la inexistencia de parámetros para estructurar agendas que aborden estas situaciones con altos niveles de incertidumbre, volatilidad, contradicción y ambigüedad. Los organismos públicos, diseñados para operar en el mundo de los sucesos predecibles y las tendencias, se encuentran con inmensas dificultades para producir valor en el mundo de lo aleatorio y lo extremo.

La construcción histórico-territorial de los Estados modernos y los diferentes gobiernos y jurisdicciones ha asumido diversas formas y manifestaciones: el Estado liberal, el Estado de bienestar, el Estado neoliberal, etc., a partir de una relación dinámica con la sociedad civil, en un proceso de permanencias y rupturas. En este proceso ha ido definiendo sus finalidades, sus organismos y funciones. Esta sumatoria de transformaciones ha hecho mella en el diseño de los organismos de gobierno y sus políticas. Sobre una matriz de tipo burocrático-weberiana imperfecta ha ido acumulando sucesivas

transformaciones de diverso signo y muchas veces inacabadas, que conviven de manera imperfecta en la situación actual, en lo que Aguilar Villanueva (2019) denomina "la fabricación disociada de la administración pública del siglo XXI".

El escenario así planteado combina una sociedad que muta con Estados con escasas capacidades para la producción de valor público en la complejidad emergente. Producir valor público en este contexto significa estructurar un nuevo tipo de agendas que tomen para sí, además de los problemas técnicos tradicionales, un nuevo tipo de problemas que la literatura denomina *wicked problems*, problemas retorcidos, perversos, resistentes o malditos (Churchman, 1967; Head, 2022 y 2023; Lönngren y Van Poeck, 2021; Suoheimo *et al*., 2020; Brugué *et al*., 2015, etc.). En este capítulo los *wicked problems* serán denominados "problemas malditos", ya que se considera que es el término más apropiado entre aquellos que se utilizan de manera predominante en la literatura en español. Los problemas malditos no se refieren solo a un grado especial de dificultad técnica o complejidad, sino a su particular retorcimiento y "viscosidad", se trata de problemas particularmente resbaladizos y bastante difíciles de abordar.

Los problemas complejos pueden resolverse técnicamente a partir de la aplicación de técnicas estándares, de una manera más simple cuando involucran menos variables o más compleja cuando intervienen muchas variables en su resolución. Su matriz es técnica y los organismos públicos se han desarrollado en base a criterios técnico-funcionales para su resolución. Por lo tanto, son problemas que pueden ser abordados dentro de la "caja" del Estado, con sus capacidades institucionales, y su modelo puede responder a ellos o necesitar ajustes que no implican necesariamente transformaciones de fondo. Los problemas malditos, por el contrario, no refieren a un grado especial de complejidad solamente, sino que tienen características específicas: la participación de múltiples actores en su configuración y el alto peso de las prioridades políticas en la identificación de las vías de resolución. Se caracterizan por la información confusa e incierta, la multiplicidad de actores intervinientes y los conflictos de valor que se encuentran en juego. Asimismo, poseen gran capacidad para transformarse constantemente a partir de los resultados e impactos generados por las acciones para resolverlos. No responden, por tanto, a los criterios técnico-funcionales para su resolución.

Los problemas malditos, por lo tanto, requieren que se actúe fuera de la caja estatal. Necesitan de la exploración estratégica de múltiples vías y de la opción "arbitraria", orientada por valores; para su solución requieren de perspectivas estratégicas, abordajes integrales, multijurisdiccionales, o sea, de nuevos modelos de actuación estatal. Aquí entra en juego el concepto de innovación pública como transformación, como interfaz que permita explorar, diseñar y producir nuevas maneras de generar valor público según las expectativas ciudadanas. La innovación pública, entendida de esta manera, posee el potencial necesario para la búsqueda de disrupciones o modos inexplorados que permitan resolver estos problemas que ocupan cada vez más lugar en las agendas públicas. Ya que como se señaló, al ser problemas de matriz técnico-política y grandes niveles de incerteza y transformación, la búsqueda de soluciones demanda diálogos entre los actores, exploración de los problemas relacionados, reevaluaciones, y reconsideración de los supuestos institucionales en juego dado el peso las definiciones y opciones políticas y de valor en la identificación y definición de estrategias de resolución.

En el contexto actual se refuerza la pertinencia de este abordaje político-estratégico de la innovación como la construcción colaborativa de soluciones a problemas para los cuales el Estado no está preparado, en particular los problemas malditos. Esta perspectiva de la innovación se vincula con el análisis continuo y cuidadoso de los actores que forman parte de esta y de las relaciones de poder que se establecen entre ellos en el proceso innovativo; ya que las prácticas innovativas se inscriben en procesos dinámicos, atravesados por conflictos, contingencias y fracasos, alejados de las preinscripciones normativistas que pretenden encapsularlos linealmente. Las redes de actores que forman parte de los procesos innovativos, a modo de coaliciones (Sabatier, 1998), se estructuran en torno a creencias, saberes, intereses y valores compartidos sobre el núcleo de la innovación necesaria y coordinan las acciones para llevarla a cabo en procesos de construcción político-institucional.

Por lo tanto, la innovación está abierta a la transformación institucional, el diseño de nuevas reglas de juego y el ejercicio del poder que suponen (Moe, 2006), ya que las instituciones afectan la distribución de poder entre actores y son, asimismo, resultado del ejercicio del poder por parte de los actores sociales (Offe, 2006), ya que distribuyen y crean "espacios de decisión". Entonces, siguiendo esta perspectiva, la innovación pública requiere alterar el marco

normativo y el *modus operandi*, desafiar los grupos de poder, las normas y las prácticas; a la par que debe evitar la confusión para poder avanzar en transformaciones efectivas (Peters y Pierre, 1998).

En los párrafos anteriores se desarrolló que abordar problemas malditos supone estructurar coaliciones de actores que construyan nuevas hegemonías y permitan así transformar lo instituido, innovar. En este punto se hace necesario introducir una reflexión sobre el sentido de la innovación, ¿para qué resolver problemas malditos?, ¿hacia dónde nos conduce esto? Esta definición no es neutra, combina aspectos funcionales (qué se espera transformar), y atributos de la innovación (cómo esperamos que sea esa innovación) (Eaves *et al*., 2024). Según como esto se defina la innovación producirá determinados escenarios, más o menos inclusivos, más o menos transparentes, más o menos democráticos. La innovación pública crea ganadores y perdedores, posee una "direccionalidad"; la naturaleza de esa direccionalidad requiere que sea definida y una vez definida hacerse explícita y priorizarse.

El desafío de producir innovaciones para resolver problemas malditos supone entonces una idea de desarrollo compartida, la definición de los valores públicos que se espera alcanzar y se basa en las capacidades de las regiones para generar, acumular y difundir conocimientos basados en los flujos de intercambio (Antonelli, Patrucco y Quatraro, 2011, citados por Ramos *et al*., 2016). En este punto cobra valor lo que en algún trabajo previo se llamó ecosistema innovador de proximidad (EIP) (Grandinetti, 2019), que son entendidos como interfases innovativas basadas en la vinculación intensiva entre diversos actores territoriales con una estrategia común de desarrollo.

Esta idea se nutre de diversos aportes, entre ellos de la noción de territorios innovadores. Los territorios innovadores se definen como aquellos formados por un sustrato territorial de ámbito local con cierta homogeneidad interna, que posee un conjunto de actores, una serie de recursos materiales e inmateriales, una lógica de interacción y una lógica de aprendizaje. Pero a su vez se diferencia de esta ya que incorpora la posesión de una estrategia común como núcleo del concepto, donde el territorio y los actores suman diversidad y multiplican las lógicas de interacción y aprendizaje.

La idea de EIP avanza hacia la convergencia para el desarrollo de innovaciones con sentido territorial y alcance global. Se aleja, por lo tanto, de perspectivas globales del desarrollo tecnológico, donde lo local es depositario de innovaciones desarrolladas a escala global, como de perspectivas particularis-

tas de lo local. Propone una perspectiva donde los actores locales construyen coaliciones para resolver desafíos territoriales, y desde allí escalar con aportes significativos en entornos nacionales e internacionales.

De esta manera, la perspectiva de la innovación pública se amplía, a la vez que se focaliza, para alcanzar un potencial transformador; innovación pública es aquella que reconoce los procesos sociales en curso y su particular configuración en problemas inéditos, de extremadamente difícil resolución para los Estados de la región, los pone en perspectiva de metas de desarrollo situado y construye acciones, políticas y servicios inéditos a partir de la constitución de coaliciones de actores territoriales para el cambio.

En síntesis, la innovación pública como estrategia para la resolución de problemas malditos se entiende a partir de la construcción de coaliciones de actores que definen finalidades de una manera compartida, desarrollan ideas y las llevan a cabo en procesos de producción atravesados por diversas conflictividades para resolver problemas malditos orientados al desarrollo territorial. La incorporación de este tipo de innovación a los organismos estatales provee a los mismos de capacidad de resolución de los problemas con diversos grados de malignidad, que por sus características escapan de los modelos más técnicos racionales en los que está constituido el Estado. Estas innovaciones, por lo tanto, son de importancia en una sociedad como la actual, donde el Estado está puesto en cuestión, por la posibilidad que abren de fortalecimiento de los vínculos democráticos, entendidos como relaciones más fuertes y valiosas entre el Estado y la sociedad. Parafraseando a Guillermo O'Donnell, los Estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras, y mientras más sólidas sean estas relaciones más fuerte es el tipo de democracia que puede consolidarse y robustecerse a largo plazo (O'Donnell, 1993).

La incubadora del ecosistema GovTech región Rosario, una experiencia de innovación colaborativa

La experiencia que se desarrolla a continuación, a modo de reflexión empírica sobre los conceptos propuestos, es la cocreación de una incubadora de ecosistema GovTech que coordinó PoliLab UNR. Para el desarrollo de este punto seguiremos el informe "Innovar para resolver retos públicos. Cocreando el desarrollo del ecosistema GovTech en Rosario y la región" (Grandinetti *et al.*, 2023).

GovTech se entendió como "el ecosistema donde los gobiernos colaboran con startups, scale-ups y MiPymes, que utilizan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras, para proveer productos y servicios que resuelven retos públicos" (Santiso, C., y Ortiz de Artiñano, I. , 2020, p. 30). En este marco, los proyectos de base tecnológica se entienden como las *startups* cuya tecnología puede aplicarse a la mejora de los servicios públicos (salud, educación, movilidad), la gestión administrativa (registros, toma de decisiones, agilización de procesos), la infraestructura pública (wi-fi público, drones o sensores para la conectividad en las calles) o a la participación política de la ciudadanía; procesos electorales, toma de decisiones de política pública, comunicación con las instituciones, organización social, etcétera (BID, 2018).

Durante los últimos años el concepto de GovTech ha sido desarrollado como un posible modelo alternativo para la creación de capacidades digitales para el sector público.

Según la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2023), los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) representan un compás clave para las iniciativas GovTech, ya que señalan problemas públicos específicos que demandan acción urgente y prioritaria. En este punto se hace necesario señalar, además, que el mercado mundial GovTech en 2018 fue valorado en 400 billones de dólares anuales y se estima que alcanzará un tamaño de un trillón de dólares en 2025 (Accenture y Public, 2018). Sin embargo, el modelo de negocio predominante, *business to government* (b2g), se enfoca en la oferta de productos y servicios de una empresa al gobierno, haciendo énfasis en los desarrollos de las empresas que no siempre logran dar respuestas eficientes e innovadoras a las necesidades y demandas del Estado.

Las incubadoras y aceleradoras centradas en GovTech son aquellas que proporcionan financiación, tutoría y otros recursos a las nuevas empresas que están desarrollando soluciones innovadoras para el gobierno. Las incubadoras buscan sentar las bases para asegurar el éxito de un proyecto en su salida al mercado en su periodo inicial, con un horizonte temporal de trabajo de dos a tres años. Cuentan con servicios de espacios físicos para el encuentro y el intercambio y poseen tres funciones fundamentales: ofrecen un marco de asistencia técnica y de cooperación con actores externos para el desarrollo de los proyectos; ponen a disposición las infraestructuras básicas necesarias; canalizan fuentes de financiamiento externo o propias. Por otro lado, acompañan el

despliegue comercial (Blank, 2006) de los proyectos desde el descubrimiento de cliente, la validación de mercado, la creación de la demanda hasta la construcción de la organización.

El objetivo inicial del proyecto fue diseñar una incubadora de empresas de base tecnológica que ponga en valor emprendimientos regionales para colaborar con gobiernos en el camino de su transformación y desarrollo de capacidades digitales.

En las entrevistas realizadas a actores GovTech (véase Grandinetti *et al*., 2023) se han señalado tres grandes núcleos de dificultades: del orden político estratégico, del orden normativo institucional y del orden organizativo. En relación con la perspectiva político-estratégica se señala la falta de visión estratégica por parte de los gestores públicos; si bien se reconoce la existencia de planes se señalan las dificultades de estos para llevarse a cabo o la falta de apoyos para su ejecución. Se señala asimismo que las empresas o emprendedores prácticamente no han sido considerados para participar del diseño de estas. En relación con el segundo punto se señala la diversidad de las instituciones involucradas en las diferentes acciones y la falta de estrategias interjurisdiccionales en un contexto de gran diversidad de marcos institucionales y normativos. Esto es particularmente difícil para las pymes tecnológicas, que se enfrentan a múltiples interlocutores con expectativas y necesidades muy diferentes entre sí. Esta diversidad se da a nivel interjurisdiccional, por el complejo mapa del Estado, así como a nivel intraorganizacional por el formato compartimentalizado del diseño de los diversos organismos del Estado. Finalmente, se señala el déficit de recursos humanos especializados, no solo para el desarrollo tecnológico, sino para la interlocución con sectores tecnológicos que puedan resolver las necesidades del Estado, cada vez mayores y más urgentes. Por otro lado, los procesos estatales convierten al Estado en un sector poco atractivo para las empresas de base tecnológica, aunque por su escala siempre está presente en las consideraciones.

Esta conjunción de variables del entramado GovTech lo convierten en un problema de los que se consideran malditos, ya que combinan una importante complejidad: variables de tipo político institucional, territoriales, organizacionales, de competencias técnicas, de recursos, etc., con variables políticas, como son las diferentes perspectivas e intereses de los actores, las desigualdades de poder entre los mismos y las alianzas y conflictos por los que atraviesan.

Respecto a la necesidad de una incubadora, los actores manifestaron la necesidad de establecer mecanismos de encuentro y coordinación, atendiendo la necesidad de algún tipo de espacio permanente de colaboración que genere sinergias que reviertan las debilidades del sistema con el fin de avanzar en diversos temas: por un lado atender de modo más satisfactorio los desarrollos tecnológicos que requieren los gobiernos para construir políticas, por otra parte contribuir al desarrollo territorial al generar estrategias conjuntas que permiten crecimiento económico basado en las capacidades de la región y finalmente fomentar la inserción profesional de los jóvenes en proyectos con gran potencial de crecimiento y desarrollo.

Los actores centrales del proyecto fueron por el sector académico *1)* PoliLab UNR y *2)* la Universidad Nacional de Rosario; por el sector empresarial *3)* el Polo Tecnológico Rosario, y por el sector público la *4)* municipalidad de Rosario.

1) *PoliLab UNR* es un centro de investigaciones especializado en innovación pública creado por Resolución CD 0491/19, radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Su enfoque se define como I+3D: innovación pública, para más democracia, más desarrollo y más derechos. Utiliza la metodología propia "#Fronterar" para impulsar procesos cíclicos de innovación pública en áreas como gobernanza, fortalecimiento democrático y digitalización en el Estado. Se especializa en innovación pública y el desarrollo de capacidades a nivel local, provincial, nacional y regional, basados en la investigación, la vinculación tecnológica y la enseñanza.

   Trabaja a partir del reconocimiento de los vínculos entre la universidad, el Estado y la sociedad civil en proyectos colaborativos de inteligencia social para la producción de impactos en el desarrollo sustentable e inclusivo. Lleva adelante trabajos de I+D+i orientados a la incidencia en políticas públicas sobre innovación pública en relación con las políticas urbanas, las capacidades de gobernanza, el desarrollo de ecosistemas de innovación, las plataformas GovTech y digitalización en el Estado.
2) *La Universidad Nacional de Rosario, a través de su área de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo.* Este proyecto de innovación abierta y colaborativa responde al Eje Universidad Plataforma de Innovación

Regional de la Agenda UNR 2030, de la universidad. Este eje aborda la relación de la universidad con su región de influencia desde una perspectiva de sostenibilidad ecológica, social, económica, cultural y espacial, a partir de un doble rol: como actor central productor y difusor de conocimiento y como agente de cambio cultural, facilitando la interacción entre los actores de la región.

La Agenda UNR 2030, reconocida como buena práctica de Universidad Abierta 2022 por la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), plantea el compromiso de la universidad a través del desarrollo de todo tipo de prestaciones e interrelaciones con los distintos sectores de la sociedad, a nivel local, regional, nacional e internacional, y el impulso de la creación de conocimiento de relevancia social, cultural, científica y tecnológica, y su aplicación a la solución de problemas nacionales y regionales para posibilitar el desarrollo y la transferencia de tecnología al medio. Una de las herramientas fundamentales que posee la universidad para abordar estos retos es la vinculación tecnológica. En este proceso incorporan también las perspectivas y necesidad de jóvenes desarrolladores y profesionales, fundamentalmente de alumnas, alumnos y jóvenes graduados de la Universidad Nacional de Rosario.

3) *La municipalidad de Rosario* tiene una importante tradición de desarrollo de políticas innovadoras en la ciudad y la región, en esta línea ha impulsado recientemente una ordenanza para la regulación de procedimientos administrativos específicos para la compra pública de bienes, obras y servicios innovadores.[2] La normativa contempla nuevas modalidades procedimentales y contractuales para atender a las necesidades específicas de la adquisición de servicios de investigación, desarrollo e innovación (I+D+l), orientados a la incorporación de nuevas tecnologías que permitan un mejor vínculo con el sector privado, la definición de las soluciones a adquirir y la elaboración de las especificaciones técnicas correspondientes.

Asimismo, se encuentran vigentes diversos planes y programas orientados al apoyo de iniciativas de transformación digital, tanto en

[2] Municipalidad de Rosario, Ordenanza N.º 10264/2021 de Compra Pública Innovadora. Puede consultarse en https://www.rosario.gob.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=181403.

el sector privado como en el público, impulsados a nivel estatal, desarrollados a continuación.

4) *Polo Tecnológico Rosario*. El polo concentra la mayor cantidad de empresas de base tecnológica de la provincia de Santa Fe y uno de los más relevantes de la República Argentina. Está conformado no solo por el sector privado, sino que desde su creación participan activamente gobiernos y universidades. Asimismo, la provincia cuenta con la plataforma Ecosistema Emprendedor Santa Fe, que concentra a más de 120 organizaciones públicas, privadas y de C+t orientadas a la innovación.

Según su Informe de Coyuntura del año 2023, la suma total y agregada entre las 52 empresas que contestaron alcanza los 90 797 354.40 dólares. En cuanto al perfil de las empresas, 79.63% de las empresas está constituido como empresas únicas sin sucursales, le sigue un 18.52% de casas centrales y el restante 1.85% como sucursal. Sobre el tamaño de la planta de personal, 50% ocupa entre 11 y 50 empleados y 31.5% cuenta con hasta 10 empleados, 16.7% entre 51 y 200 empleados, y solo una de más de 200, de modo que predominan las micro y pequeñas empresas entre los socios.

En relación con sus fuentes de ingresos, 79.63% de las empresas respondió financiarse con recursos propios, le siguen en orden de importancia los bancos privados nacionales, que representan 42.59% y los programas públicos, que también son mencionados en 40% de los casos, en menor medida los mercados de capitales y fuentes alternativas de financiamiento. Cerca de 20% de las empresas exporta regularmente y sus principales destinos son latinoamericanos, como México, Chile, Uruguay y Paraguay; aunque hay exportaciones a países europeos, africanos y de Medio Oriente. Aproximadamente 50% de las empresas realiza inversión en I+D+i que permitan el desarrollo, la implementación o mejora de nuevos productos o procesos y casi la mitad de ellas (12) cuenta con un equipo específico, lo que representa 104 empleados; esta tendencia manifiesta un crecimiento en relación con el informe de años anteriores.

El polo tecnológico tiene una estrategia de apertura que se sostiene con la participación de otros actores, para consolidarse como un actor central para temáticas de tecnología y digitalización; un polo de puer-

tas abiertas, con mucha interacción (Entrevista a Ignacio Sanseovich, Neffen, 2024).

En este proyecto, PoliLab UNR aporta la perspectiva de innovación pública, la metodología y la gestión; la Universidad Nacional de Rosario el financiamiento y las capacidades de vinculación regionales; el Polo Tecnológico Rosario aporta su *expertise* y asesoramiento técnico en transformación digital de las organizaciones y desarrollo de las empresas de base tecnológica regionales; la Secretaría de Modernización y Cercanía de la municipalidad de Rosario aporta las necesidades de digitalización gubernamental, los retos, limitaciones y características organizacionales a abordar y la participación de personal técnico y agentes en el prototipado.

La colaboración se desarrolló a partir de #Fronterar, la metodología de PoliLab UNR que diseñó y coordinó el proceso. Esta metodología otorga particular relevancia al involucramiento de actores y al tratamiento de la dimensión institucional en el abordaje de la complejidad de los procesos.

Ahora bien, el proceso de diseño se estructuró en tres etapas principales:

1) Explorar: Etapa inicial de reconocimiento y análisis. Diseño con socios. Revisión documental sistemática. Entrevista a referentes regionales y nacionales.
2) Reflexionar: Instancia de profundización, deliberación, explicación y articulación. Jornadas de trabajo con los socios. Mapeo de iniciativas GovTech y mapeo de las percepciones de actores.
3) Innovar: Momento de aprendizaje, identificación de estrategias de innovación y de procesos para llevarlo adelante. Taller de prototipado. Mesa de diálogo con actores regionales.

La iniciativa se orienta al desarrollo socioeconómico regional en línea con los ODS, particularmente los objetivos 9, 10, 11 y 16; ya que se trata de una iniciativa basada en la innovación, contribuye a la reducción de las desigualdades y permite avanzar en ciudades y regiones sustentables mediante el impulso de instituciones más sólidas a través de las potencialidades de las herramientas tecnológicas.

Las herramientas utilizadas en los diferentes momentos fueron entrevistas, grupos focales, talleres de diseño y talleres de prototipado, finalizando con el

encuentro de cocreación "Incubando el ecosistema GovTech en la región", que se llevó a cabo el 22 de marzo de 2023. El objetivo del encuentro fue aportar a la construcción del ecosistema GovTech a nivel regional —sus necesidades, demandas, servicios y recursos— y reconocer parámetros de diseño que sirvan al prototipado de una incubadora enfocada en tecnologías para las políticas públicas.

Durante su primera etapa, el momento de análisis de la experiencia, se indagó sobre el estado de situación de la realidad GovTech en la región y de las necesidades del sector público a través de investigación documental, mapeos de actores, entrevistas semiestructuradas y grupos focales con actores clave y estudiantes. Los resultados identificaron las características de la realidad GovTech: problemáticas, necesidades y desafíos del sector. En segundo lugar, soluciones GovTech, que incluye los productos y servicios disponibles y pendientes del sector. En tercer lugar, el marco de acción, que abarca el marco normativo y los recursos involucrados en el ecosistema. Finalmente, la caracterización de empresas e incubadoras, que incluyó los imaginarios acerca del funcionamiento de una incubadora orientada al sector público.

En el segundo momento, de reflexión, se trabajó en un taller con los principales actores de la región. Los participantes compartieron un día de diseño con base en algunas preguntas: ¿Dónde está radicada?, ¿de qué se ocupa?, ¿quiénes participan?, ¿con qué recursos cuenta? y ¿qué productos o servicios brinda? En la puesta en común de diferentes expectativas y perspectivas de los actores dieron forma a un prototipo que amplió el objeto inicial de la incubadora: de incubadora de empresas de servicios tecnológicos para el sector público, los actores pasaron a diseñar una incubadora de ecosistema regional de innovación. Esta ampliación de perspectiva fue crítica en el proceso de diseño, ya que construyó un nuevo escenario de resolución sobre la base inicial de los problemas a los que pretendía dar resultado y por tanto abarca otro tipo de problemáticas y pone en juego distintas herramientas a las previstas en un inicio.

A partir de las preguntas antes mencionadas se acordaron los alcances de la incubadora, su campo de actuación y principales finalidades, los actores que la forman y los modelos de articulación.

GovTech no se refiere al desarrollo de un sector específico, sino al establecimiento de un esquema transversal para la adopción y uso de tecnologías en sectores que involucran a la totalidad de las administraciones públicas. El núcleo de las estrategias GovTech no recae en el uso de tecnologías por parte

de gobiernos, sino en las relaciones que se construyen entre el sector público y los actores innovadores del sector privado para integrar nuevas tecnologías en las actividades del gobierno (CAF, 2023).

Este pasaje aparece claramente en la denominación dada por los actores al finalizar el prototipo: Incubadora +. Esta es una incubadora de ecosistema, ya no de empresas; despliega un menú de estrategias y acciones combinadas para fortalecer el ecosistema, y además de contribuir al desarrollo de nuevas empresas, va por el desarrollo del ecosistema regional. Esto habla de la incubadora como una especie de "brújula" para dar respuesta a esas demandas.

En este sentido, el ecosistema ilustra el desarrollo de un nuevo tipo de alianzas público-privadas para la innovación en el sector público, orientadas a objetivos y soluciones de valor público: democratización, participación ciudadana, transparencia, entre otros temas. Distintas fuentes destacan la importancia de las ciudades en este entramado: los espacios urbanos son los principales laboratorios de innovación GovTech en ámbitos como la gestión inteligente, la accesibilidad o la movilidad (BID, 2018 y 2021).

Estos ecosistemas, entendidos como aquellas redes de agencias gubernamentales, empresas privadas, instituciones académicas y otras partes interesadas que colaboran para crear e implementar soluciones tecnológicas innovadoras para los desafíos del sector público, pueden variar en tamaño, alcance y estructura, pero generalmente involucran una variedad de actores que trabajan juntos para identificar y abordar las necesidades de los gobiernos y los ciudadanos. En este sentido, los ecosistemas GovTech brindan una plataforma para la colaboración y la innovación, lo que permite a las partes interesadas colaborar para crear e implementar soluciones tecnológicas que mejoren las operaciones y los servicios que brindan las agencias gubernamentales. Esta perspectiva adoptada por los actores va en línea con la consideración de GovTech como una estrategia para la creación de capacidades digitales, donde la modernización del Estado ya no es solo una cuestión del gobierno y sus proveedores, sino de un ecosistema que trabaja de manera colaborativa y fomenta prácticas conjuntas para hacer frente a obstáculos normativos, culturales, tecnológicos e institucionales (Ramírez *et al*., 2021).

Por último, en el momento I, el de innovación, se diseñó y prototipó la incubadora: su modelo de gobernanza, los servicios que brindaría, los recursos necesarios y su radicación. En este diseño se considera el Estado en todos

sus niveles y diferentes organismos, las universidades y organismos de ciencia y técnica de la región y las empresas, pymes y emprendedores, en particular los regionales. Este punto marca un perfil particular de modelo GovTech, que difiere tanto del modelo basado únicamente en el apoyo a emprendedores como del modelo que se basa en los Estados como meros clientes, de alguna manera subordinados a las decisiones, diseños y productos predefinidos de, de los gigantes tecnológicos globales. Esta decisión de diseño se basa en las características regionales, dada la fortaleza del entramado tecnológico vinculado principalmente al polo tecnológico y en el modelo de desarrollo elegido como escenario.

Estas definiciones hacen que se considere la necesidad de un modelo de gobernanza propio que contemple mecanismos de articulación público-público y público-privada, con el diseño de parámetros y dispositivos para la toma de decisiones y gestión para el logro de objetivos compartidos, la definición de la autoridad, la institucionalidad, el sistema de reglas formales e informales que le dan sustento y la organización para llevarlo adelante con sus correspondientes recursos.

El prototipo Incubadora + contempla tres focos principales de servicios: *1)* la promoción y el crecimiento del ecosistema GovTech como estrategia de desarrollo de Rosario y la región, *2)* la vinculación entre necesidades de los gobiernos y las iniciativas GovTech y *3)* acompañamiento de *startups* y empresas regionales. En relación con la promoción y desarrollo del ecosistema: construcción de agendas regionales, la estructuración de acciones comunes en diferentes planos, el desarrollo de acciones de visualización, generación de redes y escalabilidad, etc. Para el fortalecimiento de la vinculación se diseñan servicios como el mapeo y sistematización de demandas de los gobiernos; la capacitación en nuevas tecnologías, el desarrollo de ferias de servicios, ideatones, etc. En cuanto a los servicios de acompañamiento y colaboración en el proceso de desarrollo de innovaciones se identificaron las consultorías para *startups*, asesoramiento para la formalización de empresas, realización de testeo de prototipos de ideas, diseño de estrategias para escalar proyectos, rastreo de financiamiento, entre otros.

El diseño contempla, asimismo, el financiamiento de proyectos, el acceso a fuentes de financiamiento público, público-privado o privado, a través de la sistematización, difusión, acompañamiento, asesoramiento y gestión de aquellas fuentes existentes y la creación de fondos de inversión, entre otros.

La innovación pública de proximidad o inteligencia colaborativa para el desarrollo en el siglo XXI

En el inicio de este trabajo se propuso que la innovación pública posee un potencial significativo para contribuir al enlace entre las expectativas ciudadanas y el accionar público, pero que este potencial está en función de la perspectiva de desarrollo que se adopte, las dinámicas de acuerdos entre los actores y la definición de aquello que se consideran problemas. En este momento es necesario preguntarse a la luz de este proceso en particular sobre esa definición del problema, acerca de la constitución o no de una coalición de actores para el cambio y su vinculación con una perspectiva de desarrollo territorial, para finalmente señalar algunos aprendizajes en torno a la construcción de las coaliciones de cambio.

Los problemas malditos son la clave de la gestión pública de nuestro tiempo, ya que no existen soluciones enlatadas o mejores prácticas valiosas en cualquier tiempo y lugar para abordarlos. Por su misma definición requieren innovación para ser abordados. En este caso los referentes entrevistados de distintos niveles del Estado y de los ámbitos público, privado y académico coinciden en señalar la dificultad que tiene el Estado al momento de establecer estrategias sostenidas que permitan llevar adelante diversas etapas de incorporación de tecnologías, a la par que responden a demandas específicas y cambiantes.

En cuanto a características institucionales, se señalan las barreras que se establecen desde el propio Estado con sus marcos normativos, tiempos de contratación y formas de pago que desalientan la vinculación con el mismo. Otro punto crítico es la altísima demanda de personal ligado a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector privado, con valores más competitivos y mayores posibilidades de desarrollo, lo que hace que para el Estado cada vez sea más difícil contratar y sostener personal altamente calificado. Asimismo, se señalan las debilidades que presenta el sector privado para poder definir o proponer soluciones que aborden las necesidades públicas permitiendo la escalabilidad e interoperabilidad y evitando la dependencia de desarrollo propietario.

Esta definición de la situación, constituida por un entramado de problemas, cada uno de alta complejidad y variabilidad, hace imposible que pueda ser asumida por los mecanismos tradicionales del Estado, como la ampliación

de sus funciones, el diseño de nuevas áreas de desarrollo tecnológico o la contratación de determinado software. Cada una de estas soluciones haría que el problema se profundice o sufra diversas metamorfosis que impidan mejorar o transformar de modo satisfactorio el desarrollo y sostenimiento de las necesidades tecnológicas de los organismos públicos y los ciudadanos.

Esta es una primera reflexión: es necesaria la exploración de las variables que intervienen en un reto. Qué problema o problemas constituyen su base, su combinación, su variabilidad y las perspectivas de los diferentes actores en torno a ellas. Sin esto se corren algunos riesgos significativos, como recaer en respuestas "adocenadas", o dentro de la caja, o contemplar solo algunos elementos. Ahora bien, esto no significa demorar o desarrollar estudios de tipo académico de largo alcance, se trata de poner en juego herramientas ágiles que permitan mapear la situación con intensidad e intencionalidad con el fin de actuar con algunas certezas en un tiempo de incertezas.

En relación con los actores de la innovación es importante destacar que en el caso que se contempla, Rosario y su región tienen un entorno de ciencia y técnica valioso, constituido por centros de conocimiento, pymes y sector público, de alto dinamismo y producción de valor, en particular ligado al sector de las TIC. Sobre esta base el proyecto identificó, mapeó, relacionó y puso en diálogo a los diversos actores con el compromiso de los socios del proyecto, que actuaron como dinamizadores y lideraron conjuntamente el proceso: PoliLab UNR, la Secretaría de Modernización y Cercanía y el Polo Tecnológico de Rosario basados en una metodología de diseño abierto, como es #Fronterar.

Los actores acordaron un escenario deseado: construir un sector GovTech mucho más articulado y sinérgico, como una perspectiva pública común que permite dar satisfacción a las diferentes expectativas: un espacio de encuentro que le permita al Estado construir agendas multinivel para sus necesidades y proyecciones tecnológicas; a las empresas / emprendedores desarrollar innovaciones que acompañen esas acciones, especializándose en servicios para el sector público, y a las universidades dirigir sus estrategias de formación, investigación y vinculación tecnológica como soportes al ecosistema, a la par que a los emprendedores vincularse a un sistema abierto, de alta demanda, donde desarrollarse. La identificación y puesta en diálogo del colectivo de actores, de la mano de aquellos que asumen un liderazgo activo que permite avanzar, consolidar y llegar a pro-

ductos valiosos para individuos con muy diversos intereses, es un punto crítico para la innovación. Sin esta particularidad no hay innovación que efectivamente pueda dar alguna resolución a problemas malditos, porque no podrán ser tenidas en cuenta las diversas necesidades e intereses involucrados que los definen.

Por último, cuando se abordan las características de un problema maldito, se identifican y vinculan en un proceso innovativo los actores diversos, la perspectiva de desarrollo común es la que actúa como atractor que permite hacer converger los intereses en un punto común, donde se articulan los distintos puntos de vista.

Esto puede verse en la mutación del objetivo de la incubadora, que en su primera etapa de desarrollo era un dispositivo para acompañar a emprendimientos. La puesta en común de las perspectivas, las necesidades y los saberes en torno a la complejidad del problema a resolver y la perspectiva de desarrollo regional buscado hizo que en el proceso de diálogo se plantearan diferentes interrogantes sobre la finalidad y las características principales de la incubadora. Así, la noción primigenia de incubación de empresas de servicios tecnológicos para el sector público comenzó a ampliarse y aparecieron las ideas de "plataforma", "ecosistema", "comunidad", "entidad". Se introdujeron en la construcción las nociones de aceleración, metodologías, modelos de interacción.

Esto hizo que se fuera expandiendo la idea de incubación y se definiera la incubadora como un espacio para articular distintos sectores a través de la provisión de productos y servicios de carácter heterogéneo, dirigido a distintos perfiles de usuarios. Estos tres componentes —perspectiva de desarrollo, actores para el desarrollo y problemas malditos en la innovación pública— permiten constituir ecosistemas innovadores de proximidad. Un ecosistema de actores trabajando sinérgicamente para la construcción de soluciones innovadoras a determinados problemas sociales que consolida un sector innovador capaz de escalar y expandirse desde la región base.

En síntesis, la potencia de la innovación pública se despliega cuando se identifican coaliciones de actores regionales con intención de incidir y promover desarrollo de tipo autónomo, se construye un proceso con un punto de partida claro, una estructura metodología sólida que permita el intercambio intensivo que da lugar a ideas que se salen de la caja, y en este recorrido podemos señalar dos: la creación de una incubadora por fuera de los límites de la

primera idea y de lo conocido y, además, la definición del modelo de desarrollo y los actores para llevarlo a cabo. De esta manera, la innovación pública se convierte en un proceso transformador, al permitir construir nuevas realidades, a la par que anclarlas en un entramado que reequilibra las relaciones de poder. La innovación pública entonces alcanza todo su potencial al ponerse por fuera de la caja y recrearla.

Referencias

Accenture & Public (2018). *The rise of GovTech: How governments can unlock the potential of small and innovative technology firms*. Accenture Research.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Fintech: América Latina 2018: Crecimiento y consolidación. BID.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas.

Blank, G. (2006). Communication and information technologies: A history of the middle years. Social science computer review, 24(2), 158-164.

Brugué, Q., Canal, R., y Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, *24*(1), 85-130.

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2023). *GovTech: Innovación para la transformación digital del sector público.* CAF.

Castells, M. (2001). Internet y la sociedad red. *La Factoría*, *14*(15), 1-13.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2018). Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto. CLAD.

Churchman, C. W. (1967). Guest editorial: Wicked problems. *Management Science*, B141-B142.

CLAD (2018). Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Evaes, D., Mazzucatto, M., y Vasconcellos, B. (2024). Digital Public Infrastructure and Public Value. What is "Public" about DPI? Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper.

Grandinetti R. (2019). La innovación en la construcción de futuros públicos. En S. Finquelievich *et al*. (comps.). *El futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: TeseoPress.

Grandinetti, R., Miller, E., Rosconi, A., Carnovale, N., Spilere, M., Long, F., Rodríguez, E., Aranda, E., Bengochea, M. J., Ambrogi, G., Civetta, F., Gielis, F., Giordani, L., y Justo, L. (2023). *Innovar para resolver retos públicos. Co-creando el desarrollo del ecosistema GovTech en Rosario y la región*. Rosario, Argentina: PoliLab UNR.

Head, B. W. (2022). The Rise of "Wicked Problems"—Uncertainty, Complexity and Divergence. En *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges* (pp. 21-36). Cham: Springer International Publishing.

Head, B. W. (2023). Wicked problems in public policy. En *Encyclopedia of Public Policy* (pp. 1-8). Cham: Springer International Publishing.

Latinobarómetro (2023). La recesión democrática de América Latina. Informe Anual sobre Democracia.

Lönngren, J., y Van Poeck, K. (2021). Wicked problems: A mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, *28*(6), 481-502.

Meijer, A. (2019). Public innovation capacity: Developing and testing a self-assessment survey instrument. *International Journal of Public Administration*, *42*(8), 617-627.

Moe, T. M. (2006). Political institutions: The neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, & Organization, 6*(suppl_1), 213-253.

Moe, T. M. (2015). Vested interests and political institutions. *Political Science Quarterly*, *130*(2), 277-318.

Neffen M. (2024, marzo 3) Desafíos tech: lo que se viene para el 2024 en el Polo Tecnológico. La Capital de Rosario.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offe, C. (2011). Crisis and innovation of liberal democracy: Can deliberation be institutionalised?. Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 47(03), 447-472.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, (128), 62-87.

Offe, C. (2009). Governance: An "empty signifier"? *Constellations*, *16*(4), 550.

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Peters, B. G., y Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, *8*(2), 223-243.

Polo Tecnológico Rosario (2023). Informe de Coyuntura. Rosario.

Ramírez, R., Heeks, R., & Bwalya, K. (2021). Digital transformation and GovTech: Creating public value through digital government. *Government Information Quarterly, 38*(3), 101-120.

Ramos-Sandoval, R., García Álvarez-Coque, J. M., y Mas Verdú, F. (2016). Innovation behavior and the use of research and extension services in small-scale agricultural holdings. *Spanish Journal of Agricultural Research*, *14*(4), 1-14.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy*, *5*(1), 98-130.

Santiso, C., y Ortiz de Artiñano, I. (2020). Govtech y el futuro gobierno. Caracas: CAF y PublicTechLab de IE University de España.

Simon, H. A. (1945). XVI. Planning for Organization and Management. *Public Management*, *27*, 108-111.

Suoheimo, M., Vasques, R., y Rytilahti, P. (2020). Deep Diving into Service Design Problems: Visualizing the Iceberg Model of Design Problems through a Literature Review on the Relation and Role of Service Design with Wicked Problems. *The Design Journal*, *24*(2), 231-251.

8

Premisas y capacidades para adoptar un enfoque de solución de problemas en las ciudades

Roberto Rodríguez
Sciences Po, Paris

Introducción

Nuestra sociedad enfrenta problemas cada vez más complejos, urgentes, entrelazados a la par con otros problemas y localizados en entornos altamente politizados (Head, 2022). Aunado a ello —o quizá también producto de—, nos encontramos ante una crisis de confianza de la ciudadanía que no siente que los gobiernos atiendan sus necesidades (Kettl, 2017). La multisectorialidad de los problemas ambientales es un ejemplo claro de lo primero (Cejudo y Trein, 2023), mientras que las percepciones sobre la creciente desigualdad evidencian lo segundo (OCDE, 2022). Para hacer frente a esto se requiere la capacidad de los gobiernos de adaptarse a un entorno cambiante para resolver problemas públicos. Quizá suena obvio, sin embargo, los enfoques que tradicionalmente han formado a los hacedores de políticas públicas parecen ya no ser suficientes para ello (Anheier, 2018).

La combinación entre los avances tecnológicos y las metodologías importadas y adaptadas de otras disciplinas y sectores ha llevado al desarrollo de perspectivas y diseños organizacionales novedosos para el tratamiento de los desafíos actuales. Como ejemplos tenemos los laboratorios de innovación pública referidos ampliamente en este libro y los enfoques basados en el pensamiento de diseño o creativo (Considine, 2012). En un sentido amplio, esto evidencia el énfasis creciente en resolver problemas públicos. Sin embargo, como indico en la siguiente sección, la preparación de los funcionarios públicos y los analistas de políticas todavía se encuentra rezagada en habilidades de solución de problemas.

En este sentido, el propósito del presente capítulo es reflexionar sobre la importancia de actuar desde la academia, las instituciones de educación superior, gobierno y sociedad para la recualificación del sector público y social como elemento clave para responder a los desafíos actuales. En la siguiente sección argumento sobre la necesidad de desarrollar habilidades de solución de problemas para resolver los retos actuales, partiendo de un correcto entendimiento del problema. En el segundo apartado desarrollo las premisas básicas del enfoque de solución de problemas, añadiendo la importancia de realizar un análisis de factibilidad política, institucional e intersectorial. Una tercera sección ilustra las capacidades organizacionales y de política pública requeridas para la solución de problemas. Finalizo con una reflexión sobre el papel de las instituciones académicas y de educación superior y los sectores público, privado y social en la formación de capacidades para resolver problemas.

Habilidades para juntar problemas con soluciones

Una opinión casi unánime de los analistas y estudiosos de las políticas públicas es que los problemas públicos deben de definirse antes de intentar solucionarlos (Majone, 1989; Bardach y Patashnik, 2020). Sin embargo, esto está lejos de ser una obviedad, pues algunas estimaciones muestran que menos de la mitad de los funcionarios públicos está capacitada para ello (Noveck, 2021). Esta deficiencia se disfraza —e intensifica— por la capacidad seductora de brincar hacia las soluciones. Con esto se corre el riesgo de intentar solucionar los problemas con las herramientas habituales en lugar de buscar las herramientas adecuadas para abordarlos. Para ilustrarlo basta recordar la famosa frase de Abraham Maslow (1966): "Supongo que es tentador pensar que si la única herramienta que tienes es un martillo, puedes tratar cualquier cosa como si fuera un clavo".

Y es que las soluciones cautivan, sobre todo si están acompañadas de enfoques novedosos o historias atrayentes. Un ejemplo claro son los empujones o *nudges*. Popularizados por Richard Thaler y Cass Sunstein como elementos de políticas públicas conductuales, los *nudges* implican guiar sutilmente las elecciones de las personas de forma que mejore su toma de decisiones, sin restringir su libertad de elección (Thaler y Sunstein, 2021). Por ejemplo, en un sencillo experimento realizado en Syracuse (Nueva York), la

ciudad recaudó 1.5 millones de dólares en impuestos prediales atrasados mediante el envío de cartas con una nota manuscrita por el comisario de Finanzas (Bloomberg Cities Network, 2018). El éxito de esta acción se atribuye a que la nota manuscrita resalta entre el resto del correo, lo que hace más probable que la carta se abra y se actúe en consecuencia.

Este enfoque ha revolucionado la forma en la que se hacen políticas públicas, a tal grado que los países han establecido oficinas o unidades de políticas conductuales (por ejemplo, el Behavioural Insights Team en el Reino Unido). No obstante, la clave no es buscar qué *nudge* vamos a utilizar, sino entender bien el problema que se quiere resolver y una vez definido, escoger las herramientas adecuadas para resolverlo. Si el *nudge* es lo adecuado, utilicémoslo, si no, veamos qué otra herramienta es más apropiada. En palabras de Thaler y Sunstein:

> Si nosotros (o cualquiera) pensáramos que la mayoría de los problemas del mundo pueden abordarse plenamente con intervenciones ligeras [nudges], entonces esto sería una grave preocupación […] Algunos problemas, como la contaminación [atmosférica], surgen porque la gente impone daños a otros. Como hemos subrayado, los nudges no son un enfoque adecuado para estos problemas. Sin duda, pueden ayudar. Se pueden imponer impuestos a la gasolina y animar a la gente, mediante nudges, a comprar coches de bajo consumo. Hay muchos incentivos para reducir la externalidad. Pero por sí solos no bastan para controlar las externalidades [Thaler y Sunstein, 2021, loc. 154].

Para mejorar la calidad de vida de las personas se debe ir más allá de una correcta definición del problema. Se trata de un proceso iterativo que vincula problema y solución. Para llevarlo a cabo se requiere utilizar (y combinar) habilidades cognitivas, tales como el pensamiento creativo y el pensamiento analítico (Considine, 2012; Lewis *et al*., 2020).[1] El primero es crucial para generar libremente ideas innovadoras y explorar posibilidades diversas al enfrentar problemas, permitiendo ver más allá de las respuestas convencionales. Por su parte, el pensamiento analítico ayuda a estructurar y evaluar esas soluciones

[1] La sección "Un nuevo enfoque de solución de problemas" detalla los elementos de un enfoque de solución de problemas.

de manera lógica y detallada, asegurando que sean viables y eficientes en la práctica.

El mercado laboral evidencia la importancia de contar con estas habilidades. De acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, el pensamiento analítico y creativo son las dos habilidades más solicitadas por los empleadores. Ambas no solo han crecido en importancia, sino que también ocupan la prioridad en cuanto a necesidades de recualificación profesional hacia finales de la década (WEF, 2023). Para los principales actores encargados de resolver problemas públicos, es decir, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG), estos dos tipos de pensamiento representan las habilidades clave. El pensamiento analítico es la primera prioridad para ambos (77% de las oficinas gubernamentales y 83% de las ONG), mientras que el pensamiento creativo ocupa el segundo lugar en el sector gubernamental con 68% y el tercero para las ONG (59%).

Pero tenemos una dificultad: si bien la resolución de problemas destaca por ser la habilidad más demandada por el mercado laboral, es también aquella con el mayor nivel de insatisfacción. Un reporte de la empresa Quacquarelli Symonds (QS) sobre capacidades arroja que para los empleadores globales "la resolución de problemas destaca por recibir el mayor nivel de insatisfacción y, a su vez, el mayor déficit de competencias entre los empleadores mundiales" (QS, 2022). Es decir, hay una brecha importante entre la oferta y la demanda en habilidades de solución de problemas. Estos datos parecen reflejarse también en el sector público. Beth Simone Noveck, profesora en la Universidad Northeastern y experta en innovación social, encontró que únicamente una tercera parte de los funcionarios públicos en los gobiernos locales está capacitado en habilidades de solución de problemas relacionadas con el pensamiento analítico y creativo (Noveck, 2021).

¿Por qué necesitamos un enfoque para resolver problemas públicos?

Hay dos razones principales por las cuales debemos desarrollar capacidades de solución de problemas en el sector público. En primer lugar, en la actualidad nos encontramos ante problemas cada vez más complejos, transversales a diversos sectores, y en los que se involucra una gran diversidad de actores

con distintas perspectivas sobre lo que debe de hacerse (o no) al respecto (Head, 2022). Los casos clásicos de este tipo de problemas complejos son los medioambientales, pues sus causas se generan en diversos sectores (Ekins *et al*., 2019).

Veamos el siguiente ejemplo. Los gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático se originan en diversos sectores: agricultura, transporte, edificios, industria, producción de energía, consumo doméstico, etc.; por lo tanto, una estrategia integral de mitigación de los GEI debe dirigirse a todos estos espacios para reducir sus niveles de emisión. Cada uno de estos ámbitos, sin embargo, tiene su propia dinámica, procesos, actores y políticas en curso que no están necesariamente en consonancia con las exigencias de la política climática; y más aún, operan en distintos niveles de gobierno.

En el contexto de las organizaciones públicas que enfrentan problemas públicos complejos, el argumento de Duncan (1972) subraya la importancia de entender y adaptarse a las dinámicas ambientales específicas que estas entidades enfrentan. Las organizaciones públicas a menudo operan dentro de entornos altamente dinámicos, caracterizados por cambios rápidos en las políticas públicas, contextos políticos inestables e interacciones complejas entre los actores involucrados (*stakeholders*). Estos factores introducen incertidumbres significativas que pueden complicar los procesos de toma de decisiones.

La segunda razón es la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Una encuesta reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reveló que, en sus países miembros, únicamente cuatro de cada 10 ciudadanos confía en sus gobiernos y esto se agudiza en los grupos más desfavorecidos (OCDE, 2022). Igualmente, los ciudadanos perciben que no se les toma en cuenta en los procesos consultivos (tres de cada 10) y menos de la mitad ve oportunidades de participar en los procesos de política pública. Aunado a esto se suman percepciones en la baja en el nivel de vida, inseguridad, frustraciones en la solución de los grandes problemas (p. ej., cambio climático, pobreza), y la creciente desigualdad (Noveck, 2021). En suma, los ciudadanos no sienten que se les toma en cuenta en la elaboración de políticas públicas, ni que sus problemas se estén solucionando. Quizá sea momento de repensar la acción pública y las capacidades que se están formando en las escuelas.

Así, la capacidad de las organizaciones públicas para gestionar y adaptarse efectivamente a estas incertidumbres es crucial para abordar con éxito los

problemas públicos complejos. Específicamente, es vital que estas organizaciones desarrollen estructuras de toma de decisiones flexibles que puedan responder a los cambios de manera rápida y eficiente. Esto implica mejorar sus capacidades de resolución de problemas, permitiéndoles navegar por las complejidades y los cambios dinámicos de sus entornos. Este enfoque adaptativo ayuda a asegurar que las organizaciones públicas sigan siendo efectivas y relevantes para resolver problemas públicos complejos, mejorando así la confianza pública.

Un nuevo enfoque de solución de problemas

Quizá es aún temprano para llamarlo movimiento. Lo cierto es que, en los últimos años, se ha desatado un creciente interés por enfoques de políticas públicas orientadas a la solución de problemas (*problem-solving*) por parte de los gobiernos, el sector social y la academia (Dawson y Slaughter, 2019). Se busca romper con inercias institucionalizadas en las organizaciones públicas. Así, en lugar de entender y abordar los problemas en la medida que se adaptan a la experiencia y capacidades de las organizaciones gubernamentales, estas deben de adaptar sus recursos y habilidades a la solución de problemas (Kattel, 2022; Mayne *et al.*, 2020). Más aún, los criterios e indicadores utilizados para evaluar el éxito de una política deben definirse en la medida en la que estos solucionan un problema. Marsh y McConnell (2010) han demostrado que esto no siempre sucede así, pues el éxito de las políticas públicas se define tanto por criterios argumentativos como objetivos, pudiendo estos ser políticos, procedurales o programáticos.[2]

La literatura que aborda el tema de solución de problemas importa elementos provenientes de pensamiento de diseño (*design thinking*), dando lugar a redefinir el diseño de políticas (*policy design*) con el término diseño para las políticas (*design for policy*) (Van Buuren *et al.*, 2023). Este enfoque parte de una combinación del pensamiento creativo con el pensamiento analítico para generar ideas libremente buscando entender el problema y construir una solución factible. Sin contar con un claro etiquetado conceptual, estos nuevos

[2] Para una discusión sobre los obstáculos institucionales a diseños de políticas orientados a la solución de problemas véase el capítulo de Guy Peters en este volumen.

modelos definen el problema a partir de un conocimiento profundo de la situación que se pretende resolver. Esto implica dos aspectos relevantes. Por un lado, centrarse en las personas o los grupos involucrados en el problema mediante un entendimiento exhaustivo de su situación. En lugar de empatizar, se busca un proceso interactivo y colaborativo en el que la comunidad participe con el analista de políticas o funcionario en el entendimiento del problema y se propongan también elementos que permitan solucionarlo. Por otro lado, este proceso implica el análisis de datos, que permite cuantificar la magnitud del problema y utilizar, por ejemplo, herramientas de geolocalización para ubicar a las personas o zonas más afectadas e identificar prioridades en cuanto a su atención. El producto de este proceso se prueba con rapidez y se redefine constantemente (Dawson y Slaughter, 2019; Noveck, 2021). Un aspecto importante que, si bien está presente en la literatura, no se enfatiza lo suficiente, es el análisis de la factibilidad política, institucional y transectorial de las acciones para incrementar las posibilidades de éxito de las iniciativas.

En concreto, los elementos son los siguientes:

- Énfasis en la definición del problema a partir de un conocimiento profundo de la situación que se busca resolver haciendo uso de herramientas cualitativas (tales como entrevistas, grupos de enfoque, etnografía) y cuantitativas.
- Diseño centrado en la persona. Los ciudadanos afectados por el problema son aquellos que proveerán un profundo entendimiento de cómo viven una situación y las mejores pistas para abordar el problema. Para ello es necesario una labor de investigación cualitativa, (p. ej., etnográfica) para entender lo mejor posible la situación desde su posición.
- Procesos colaborativos e interactivos en los que la comunidad participe con el analista o funcionario en el entendimiento del problema y proponga también elementos que permitan solucionarlo. Más allá de recuperar legitimidad, se trata de tomar en cuenta al ciudadano para diseñar políticas públicas más efectivas.
- Análisis de datos que nos permita cuantificar la magnitud del problema, geolocalizar las personas, grupos o zonas más afectadas e identificar prioridades en cuanto a su atención. Asimismo, esto permitirá conocer el grado de avance en la política una vez que la solución sea puesta en práctica.

- Experimentación con el propósito de iniciar en pequeño, pero iniciar rápido. El propósito es probar las ideas lo más rápido posible para conocer de inicio si el problema se definió correctamente y los posibles aspectos de mejora. Es análogo a un prototipo que permita un testeo rápido para mejorar su diseño. Esto lo hará menos costoso en términos de recursos, y en caso de no funcionar, minimizará las pérdidas en tiempo y dinero.
- Asociaciones clave con ciudadanos, y todos aquellos actores directa e indirectamente involucrados en el problema (*stakeholders*). Esto proveerá de un entendimiento común otorgando legitimidad sectorial, y aumentar las probabilidades de escalar más allá del prototipo.
- Factibilidad contextual. Se debe de tener claridad del marco institucional en el que se opera en términos de competencias. Es decir, qué se puede hacer y qué no, dadas las restricciones en términos de reglas y procedimientos y cómo podemos innovar también en ese sentido para atravesar obstáculos institucionales.

En segundo lugar, debe de resaltarse la importancia de incluir a los tomadores de decisiones (políticos y legisladores) en los procesos colaborativos (Ansell *et al.*, 2017), puesto que son aliados importantes para impulsar las soluciones (Turnbull, 2018). Un tercer aspecto es considerar la interacción con otros sectores y la medida en la que la intervención puede generar externalidades en otros ámbitos.

Estos postulados no están exentos de cuestionamientos. Por ejemplo, cabe preguntarse si el proceso de solución de problemas es aplicable a todos los problemas públicos o si su utilidad se restringe a la provisión de servicios en contextos locales. Asimismo, la literatura cuestiona si los procesos colaborativos son aplicables en todos los ámbitos o si estos no se contradicen con el principio de testeo rápido, pues convocar y coordinar actores de distintos sectores puede ser tardado (Ansell *et al.*, 2017). Lo cierto es que la visión para abordar los problemas públicos tiene que cambiar para cumplir con las demandas del mercado laboral en los sectores público y privado, y hacer frente a problemas públicos cada vez más complejos, involucrando a la sociedad de modo que recupere su confianza en el gobierno.

¿Qué capacidades fomentar para solucionar problemas?

El estudio de las capacidades de política pública es un tema de interés actual. Quizá el marco analítico más conocido es el desarrollado por Wu *et al.* (2015). Los autores definen las capacidades según tres tipos específicos de competencias —analíticas, de gestión y políticas— en tres niveles diferentes: individual, organizativo y sistémico. De manera general, estas capacidades comprenden *1)* la experiencia, los conocimientos y las habilidades de los individuos; *2)* las infraestructuras de información organizativas que fomentan los flujos de información y los sistemas de gestión, y *3)* el nivel de confianza sistémica para aumentar la legitimidad (Wu *et al.*, 2015). A pesar de ser un enfoque bastante comprehensivo, el foco en la orientación a problemas no se encuentra explícito en el análisis.

Rainer Kattel (2022) hace un análisis interesante respecto a lo que denomina capacidades dinámicas o las habilidades que les permiten a las organizaciones reconfigurar sus competencias para hacer frente a entornos cambiantes (acorde al argumento de Duncan mencionado arriba). Los elementos constitutivos de estas capacidades están contenidos en rutinas de producción de sentido[3] (analíticas, recopilación y uso de información, evaluación), rutinas de conexión (formación de redes y coaliciones), y rutinas que permitan cambiar de dirección. Aun cuando no menciona explícitamente el vínculo con las metodologías de solución de problemas, está muy en línea con ellas. De hecho, es bastante convergente con el estudio de Mayne *et al.* (2020), quienes definen grupos de capacidades organizacionales para lo que ellos denominan la gobernanza orientada a problemas. De acuerdo con los autores, las organizaciones deben de contar con *1)* mejora reflexiva para saber tanto articular un problema como medir su desempeño; *2)* capacidad colaborativa para establecer relaciones con otros sectores y organizaciones y con la sociedad, y *3)* capacidad de procesar, analizar y aprender del uso de distintos tipos de información. Sin embargo, en ambas investigaciones está ausente el rol de los políticos (presente en el análisis de Wu *et al.*), que se resaltó en la sección anterior en términos de factibilidad contextual.

[3] El término utilizado en inglés es *sense-making*.

Acciones para desarrollar la capacidad de solución de problemas en el sector público

El reciente interés académico en el desarrollo de capacidades en política pública pone en evidencia la inquietud que hay por definir las habilidades requeridas para adaptarse a solucionar problemas públicos. Además del interés por parte de la academia, he mostrado que hay una brecha de capacidades que obstaculizan una mayor orientación a la solución de problemas. Por lo tanto, considero que se debe actuar en tres ámbitos: investigación, educativo y de recualificación profesional.

Investigación

Considero que la investigación debe enfocarse en identificar y desarrollar las capacidades que los profesionales necesitan para enfrentar los retos contemporáneos. Esto implica una evaluación meticulosa de las habilidades cognitivas y prácticas requeridas para la solución efectiva de problemas en contextos urbanos y políticos complejos. La investigación debe priorizar el estudio profundo de cómo se pueden construir y mejorar estas habilidades dentro de los marcos educativos y profesionales existentes.

Uno de los primeros pasos en esta dirección es continuar con el estudio de las interacciones entre el pensamiento analítico y creativo. ¿Cómo pueden estas dos capacidades complementarse mejor para optimizar la identificación y resolución de problemas complejos? Además, es fundamental explorar la integración de conocimientos y técnicas de disciplinas como la planeación urbana, la gobernanza urbana y la economía comportamental para entender cómo estas pueden contribuir a enfoques más holísticos y efectivos.

Otro aspecto crucial es la investigación sobre metodologías multidisciplinarias en la formación de políticas. Esto incluye cómo diferentes disciplinas pueden contribuir no solo al entendimiento de los problemas, sino también a la generación de soluciones innovadoras y sostenibles. La colaboración entre expertos en tecnología, sociología y ciencia ambiental, por ejemplo, podría revelar nuevas perspectivas y enfoques para abordar problemas como el cambio climático o la urbanización descontrolada. Aunque existente, esta colaboración aún es incipiente. En este tema también es importante conocer de manera sistemática qué tipo de funcionarios son más propensos a implemen-

tar metodologías de solución de problemas, ¿qué perfiles tienen?, ¿cuál es su experiencia?, ¿cómo conforman sus equipos?

Adicionalmente, la investigación debe centrarse en la efectividad de los enfoques colaborativos y participativos en la solución de problemas. ¿Cómo pueden estos enfoques ser diseñados e implementados para maximizar la participación ciudadana y el impacto? ¿Qué roles juegan las dinámicas de poder y la política en la eficacia de estos métodos?

Finalmente, es imperativo investigar la transposición de los hallazgos académicos a la práctica política. ¿Cómo pueden los resultados de investigaciones académicas influir más efectivamente en las políticas y prácticas gubernamentales? Estudiar los canales y mecanismos a través de los cuales el conocimiento académico puede ser integrado en la toma de decisiones políticas podría cerrar la brecha entre teoría y práctica, y fortalecer el impacto de la investigación en la solución de problemas públicos.

Formación profesional

La formación en instituciones de educación superior debe enfrentar el desafío de preparar a los estudiantes para la solución efectiva de problemas públicos y cerrar las brechas existentes en el mercado laboral. Esto requiere una revisión y adaptación curricular profunda que enfatice la importancia de entender y definir problemas antes de proponer soluciones. Los programas de asuntos públicos, políticas públicas, gobernanza (y similares) deben incorporar de manera explícita módulos que desarrollen habilidades críticas para la identificación precisa de problemas, comprendiendo sus causas e implicaciones. Asimismo, debe fomentarse el análisis de factores contextuales y el importante rol que juegan los actores políticos y las relaciones de poder en la elaboración de políticas públicas.

Primordialmente, los currículos deben fomentar un enfoque holístico que integre teoría y práctica, enseñando a los alumnos a pensar creativa y analíticamente y a abordar problemas desde múltiples perspectivas. Es fundamental incluir cursos que aborden técnicas avanzadas de análisis de problemas, incluyendo el uso de herramientas cualitativas y cuantitativas, como entrevistas, grupos de enfoque, análisis de datos y técnicas de modelado. Estas herramientas permitirán a los estudiantes obtener una comprensión más profunda y empírica de los problemas, esencial para la formulación de soluciones efectivas.

Además, el currículo debe integrar estudios de caso y simulaciones basadas en problemas reales, donde los estudiantes puedan aplicar sus conocimientos en un entorno controlado pero realista. Esto refuerza el aprendizaje a la vez que permite a los estudiantes experimentar la dinámica y complejidad de los problemas públicos en tiempo real, preparándolos mejor para los desafíos que enfrentarán en sus carreras profesionales.

Otra área de enfoque debe ser la enseñanza de cómo construir y evaluar propuestas de políticas desde una perspectiva centrada en el ciudadano. Esto implica diseñar políticas que no solo sean eficientes desde un punto de vista técnico, sino que también sean equitativas, accesibles y sensibles al contexto cultural y social en el que se implementarán. Los cursos deben, por tanto, incluir componentes que fomenten la empatía, la ética y la responsabilidad social, pilares fundamentales para cualquier profesional dedicado a resolver problemas públicos.

Para asegurar la relevancia y efectividad de este enfoque educativo, las instituciones de educación superior deben estrechar la colaboración con organizaciones del sector público y privado. Esto podría incluir la creación de programas de pasantías o *capstones*, así como proyectos de consultoría en vivo, donde los estudiantes puedan trabajar directamente con problemas reales y contribuir a soluciones innovadoras bajo la supervisión de profesionales experimentados.

El énfasis en la preparación de estudiantes para la solución de problemas públicos debe manifestarse en un currículo que enseñe cómo entender y definir problemas de manera efectiva, utilizando un enfoque multidisciplinario y práctico. La intención es mejorar las habilidades de los estudiantes como futuros formuladores de políticas, y contribuir de forma significativa a la reducción de la brecha entre la teoría y la práctica en el ámbito de las políticas públicas.

Recualificación profesional

Es esencial para adaptarse a la resolución de problemas públicos cada vez más complejos y para renovar la confianza de la ciudadanía hacia el gobierno. Se requieren programas de formación continua enfocados en definir problemas, actualizar conocimientos técnicos, generar ideas y en enseñar a las organizaciones cómo adaptarse a los problemas y redefinir los indicadores de éxito en términos de la efectividad de las soluciones implementadas.

Para lograr un verdadero *catch-up* en habilidades, los programas deben incorporar módulos que enseñen a los participantes a definir y entender problemas complejos de manera profunda y empática. Esto incluye entrenarlos en técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo, en especial en métodos de pensamiento de diseño y análisis de políticas basado en datos, que les permitan idear soluciones que realmente se ajusten a las necesidades de la población afectada.

Además, es crucial que los programas de recualificación incluyan entrenamiento en la creación y uso de indicadores de evaluación que reflejen su éxito real en la solución de problemas. Esto implica un cambio de paradigma desde indicadores tradicionales, que a menudo se centran en el proceso y la conformidad, hacia indicadores que midan el impacto real y la efectividad de las intervenciones en mejorar las condiciones de vida de las personas.

Los cursos también deben promover habilidades para la colaboración y la negociación transectorial, preparando a los participantes para trabajar efectivamente en entornos donde múltiples actores y sectores influyen en los resultados. Esto es vital para la implementación de soluciones que requieren la cooperación entre diferentes niveles de gobierno, el sector privado, y organizaciones no gubernamentales.

Para facilitar estos cambios, los programas de recualificación deben ofrecer modalidades flexibles, como talleres, seminarios web y módulos en línea, que permitan a los profesionales en activo actualizar sus habilidades sin interrumpir sus responsabilidades laborales. Estos formatos deben complementarse con proyectos prácticos y colaborativos, proporcionando oportunidades para aplicar lo aprendido en contextos reales y desafiantes.

Finalmente, para asegurar la sostenibilidad de estos esfuerzos de recualificación, es imprescindible contar con el apoyo de políticas gubernamentales y financiación adecuada. Establecer alianzas estratégicas entre instituciones académicas, organizaciones internacionales, ONG, *think tanks*, y agencias gubernamentales puede proporcionar los recursos y el impulso necesario para llevar a cabo programas de recualificación a gran escala.

Estos tres ámbitos de acción no solo contribuirán a cerrar la brecha entre las competencias existentes y las necesidades actuales, sino que también fortalecerán la capacidad de nuestra sociedad para enfrentar y resolver los problemas públicos y así mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Referencias

Anheier, H. K. (2018). On the future of the public policy school. Hertie School of Governance.

Ansell, C., Sørensen, E., y Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, *45*(3), 467-486.

Bardach, E., y Patashnik, E. (2020). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem-solving* (5ª ed.). Sage and CQ Press.

Bloomberg Cities Network (2018). How a handwritten note helped Syracuse collect $1.5 million in back taxes. Consultado el 10 de mayo de 2024 en https://bloombergcities.jhu.edu/news/how-handwritten-note-helped-syracuse-collect-15-million-back-taxes.

Cejudo, G., y Trein, P. (2023). Policy integration as a political process. *Policy Sciences*, 56, 3-8.

Considine, M. (2012). Thinking outside the box? Applying design theory to public policy. *Politics & Policy*, *40*(4), 704-724.

Dawson McGuinness, T., y Slaughter, A.-M. (2019). The new practice of public problem solving. *Stanford Social Innovation Review*.

Duncan, R. B. (1972). Characteristics of organizational environments and perceived environmental uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, *17*(3), 313-327.

Ekins, P., Gupta, J., y Boileau, P. (2019). Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy planet, healthy people. Consultado en https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/275.

Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan.

Kattel, R. (2022). Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis. Working Paper WP 2022/07. University College London.

Kettl, D. F. (2017). Can governments earn our trust? *Polity Press*.

Lewis, J. M., McGann, M., y Blomkamp, E. (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, *48*(1), 111-130.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.

Marsh, D., y McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, *88*(2), 564-583.

Maslow, A. H. (1966). *The psychology of science: A reconnaissance*. Harper & Row.

Mayne, Q., de Jong, J., y Fernandez-Monge, F. (2020), State Capabilities for Problem-Oriented Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, *3*(1), 33-44.

Noveck, B. S. (2021). *Solving public problems: A practical guide to fix our government and change our world*. Yale University Press.

OCDE (2022). Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD survey on drivers of trust in public institutions. OCDE.

Quacquarelli Symonds (QS) (2022). What do employers want from today's graduates? Consultado el 10 de marzo de 2024 en https://insights.qs.com/hubfs/Reports/What%20do%20employers%20want%20from%20todays%20graduates%20%20(1).pdf.

Thaler, R., y Sunstein, C. (2021). *Nudge: The final edition*. Penguin Books.

Turnbull, N. (2018). Policy as (mere) problem-solving. En H. K. Colebatch y R. Hoppe (eds.). *Handbook on policy, process, and governing* (pp. 53-67). Edward Elgar Publishing.

Van Buuren, A., Lewis, J. M., Peters, B. G., y Voorberg, W. (2022). Improving public policy and administration: Exploring the potential of design. En *Policy-making as designing: The added value of design thinking for public administration and public policy* (pp. 1-17). Bristol University Press.

World Economic Forum (WEF) (2023). Future of jobs report. World Economic Forum.

Wu, X., Ramesh, M., y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, *34*(3-4).

9

Ideas diferentes, pero del mismo vivero. Un esquema para estudiar la diversidad institucional de los laboratorios de innovación

Cesar Rentería
cide

David Gómez-Álvarez
Universidad de Guadalajara

Introducción

La ola de los laboratorios es un fenómeno global que ha crecido a paso raudo en todos los rincones del mundo (Whicher, 2021) hasta alcanzar en 2021 unos 450 laboratorios en el planeta, según el inventario de Villa Alvarez *et al*. (2022). En parte, el interés en los laboratorios radica en que estos abren una ventana a la posibilidad de hacer políticas públicas de manera diferente o de dar la vuelta a fallas burocráticas o de la implementación de políticas públicas (Villa Alvarez *et al*., 2022). Quizá estamos en la cresta de la ola de los laboratorios de innovación pública, en la que se han vuelto parte de la baraja de opciones que los gobiernos tienen para impulsar cambios sustantivos en la forma de gobernar.

Los laboratorios son una innovación en sí misma. Son un tipo de agencia pública que cumple una función —la de generar innovación al interior del gobierno— sin precedentes para muchos gobiernos (Villa Alvarez, 2022; Tonurist *et al*., 2017; McGann *et al*., 2017; Wellstead y Howlett, 2021). Al ser entidades públicas novedosas, existe una amplitud interpretativa sobre qué es un laboratorio de innovación y cómo debería funcionar. En la carencia de referencias y antecedentes, cada laboratorio crea una configuración peculiar en su propósito, estructura y procesos organizacionales, metodología de trabajo y el perfil de sus miembros (Cole, 2022; Villa Alvarez *et al*., 2022; Wellstead

et al., 2021; McGann *et al.*, 2018; Olejniczak *et al.*, 2020). Por ejemplo, el conocido —y ahora extinto— laboratorio danés MindLab era una plataforma de colaboración entre agencias de gobierno y con actores externos que facilitaba talleres —con metodologías de *design thinking*, diseño centrado en el usuario y experimentación— para afrontar problemas públicos complejos. En contraste, el Behavioural Insights Team —también conocido como la unidad *nudge*— se enfoca en proveer al gobierno del Reino Unido insumos basados en economía del comportamiento para la toma de decisiones, y el Health High Density Cities Lab produce investigación y soluciones para mejorar los programas de salud en Hong Kong utilizando ciencia de datos (Kim *et al.*, 2023).

Como en el caso de cualquier innovación, muchos de estos laboratorios desaparecen al poco tiempo de ser creados y otros tantos batallan para integrarse al intrincado engranaje de la administración pública y para lograr ser relevantes dentro y fuera del gobierno. Por este motivo, el estudio de los factores de éxito de un laboratorio sigue siendo necesario para consolidar el establecimiento de laboratorios de innovación. Para ello es importante conocer el diseño institucional de los laboratorios, pues en buena medida esa configuración determina cuál es la función y relevancia del laboratorio entre el conjunto de entidades que componen a un gobierno y repercute en su potencial de incidencia en las políticas públicas.

Naturalmente, un paso importante en esta dirección es el estudio de casos de éxito que nos permitan conocer qué funciona y no funciona en el diseño institucional de los laboratorios. Pero antes es necesario establecer una hoja de ruta para los análisis de caso, es decir, identificar un conjunto de dimensiones que permitan describir la configuración institucional y organizacional de un laboratorio para, eventualmente, poder compararlos de manera sistemática.

En este capítulo mi propósito es identificar las dimensiones del diseño institucional y organizacional relevantes para el análisis sistemático de los laboratorios de innovación pública. Para ello identifiqué variables en el diseño institucional mediante una *revisión de literatura narrativa* sobre laboratorios de innovación pública para posteriormente sintetizarlas e integrarlas en un solo marco analítico. El capítulo se compone de tres secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección, con base en una revisión de literatura, propongo un esquema para describir y entender la diversidad en el diseño institucional de los laboratorios, que sintetizo en cinco dimensiones: propó-

sito, cultura organizacional, estructura, tipos de intervención y estrategia. Finalmente, en la tercera sección presento mis conclusiones y una propuesta de agenda de investigación.

El diseño institucional de los laboratorios de innovación

En esta sección presento un esquema con las características relevantes para describir el diseño institucional de un laboratorio de innovación.[1] Agrupé las principales características bajo la denominación de dimensiones y, para cada dimensión, presento un conjunto de atributos que la componen. De esta manera, identifiqué cinco dimensiones que describen la estructura y la forma de operar de un laboratorio: propósito, cultura organizacional, estructura, tipos de intervención y estrategia. A continuación expongo cada una de las cinco dimensiones.

Propósito

Esta dimensión describe el sentido de propósito de un laboratorio, es decir, qué es y qué busca. En buena medida el sentido de propósito de un laboratorio se moldea mediante la forma de interpretar el significado de innovación y la teoría de cambio sobre innovación, es decir, cómo una organización puede generar innovación. También, el sentido de propósito de un laboratorio se enmarca en un dominio o campo específico de acción. A continuación describo sus atributos.

Significado de innovación

La interpretación de innovación es fundamental para conocer la orientación de un laboratorio, pues allí se describe la forma en que el laboratorio busca

[1] El esquema es el resultado del análisis de 20 artículos de investigación sobre laboratorios de innovación pública, publicados entre 2016 y 2022. El análisis consistió en codificación abierta sobre características del diseño institucional de un laboratorio, misma que fue contrastada iterativamente con los esquemas de caracterización de otros autores (Criado *et al*., 2021; Whicher, 2021; Olejniczak *et al*., 2020; Villa Alvarez *et al*., 2022; Tonurist *et al*., 2017; Lewis, 2021; Cole, 2022).

contribuir a las funciones de gobierno. Por ejemplo, al definir espacios de innovación como "un clúster de técnicas y enfoques orientados a mejorar las operaciones, servicios y políticas del gobierno", Lindquist y Buttazzoni (2021, p. 213) están asumiendo un tipo de innovación orientado a la mejora u optimización de procesos actuales. Sin embargo, la interpretación del significado de innovación es diversa en los laboratorios. Por ejemplo, algunos autores interpretan innovación como transformación digital o modernización tecnológica del gobierno (Komatsu *et al.*, 2021; Criado *et al.*, 2021; Wellstead *et al.*, 2021; Tonurist *et al.*, 2017; Puttick *et al.*, 2014), mientras que otros interpretan su significado como el uso de metodologías que facilitan la reformulación de problemas de política pública o la generación de soluciones innovadoras en la hechura de políticas públicas (McGann *et al.*, 2018; Wellstead *et al.*, 2021; Wellstead y Howlett, 2021). Otra corriente interpreta la innovación como un mecanismo para recortar papeleo y trámites y mejorar la función interna de la administración pública (Cole, 2022; Lewis, 2021; McGann *et al.*, 2018).

Algunos autores han sugerido marcos para entender el tipo de innovación de los laboratorios. Por ejemplo, McGann *et al.* (2018) argumentan que la innovación puede ser incremental o radical, siendo la primera una búsqueda por mejorar lo que actualmente se hace, mientras que la segunda se refiere a cambiar la forma de hacer las cosas, es decir, reformular los problemas públicos, soluciones o procesos administrativos. Lindquist y Buttazzoni (2021) enmarcan el propósito de la innovación en un conjunto de valores que orientan a los laboratorios hacia el cumplimiento de diferentes metas: desarrollo de recursos humanos, expansión y transformación, consolidación y equilibrio, optimización de resultados. Aunque de manera muy tangencial, estas metas indican que la innovación puede ser un proceso que permite mejorar las funciones actuales, o integrarse mejor con otras entidades o con el entorno.

Otro enfoque reseñado en la literatura es el que es conocido como *facetas de innovación*, que fue desarrollado por el Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI, por sus siglas en inglés) y que describe cuatro facetas que puede tomar la innovación (OCDE, 2021). La innovación puede estar orientada a una misión, es decir, buscar alcanzar una meta (p. ej., ¿cómo podemos lograr la meta "X"?). Otra faceta de la innovación es mejorar las funciones actuales de una organización (p. ej., ¿cómo podemos hacer mejor la actividad "X"?). La tercera faceta busca generar soluciones para que la organización se adapte mejor a su entorno (p. ej., ¿cómo debemos cambiar la forma en que hacemos

"X" para adaptarnos a nuevos desafíos?). Finalmente, la cuarta faceta busca anticiparse a retos u oportunidades previstos (p. ej., ¿cómo los cambios que se avecinan pueden cambiar el desempeño de nuestra actividad "X"?).

El marco de facetas de innovación enmarca satisfactoriamente las formas de entender la función de la innovación en el sector público, por lo que la utilizo como base para ordenar cuatro funciones distintivas de la innovación: el cumplimiento de objetivos, optimizar procesos, adaptarse al entorno y anticipar oportunidades. En el cumplimiento de objetivos, la innovación se concentra en un análisis causal y en la búsqueda de instrumentos que conlleven a efectos deseados. En la optimización de procesos, la innovación corresponde al análisis de procesos y la búsqueda de reinterpretar sus mecanismos. En la adaptación al entorno, la innovación se concentra en explorar el entorno y acercarse a ideas externas para reinterpretar la forma en que la organización se vincula con el entorno. En la anticipación de oportunidades, o retos, la innovación se concentra en estudiar las condiciones que afectan el desempeño en tiempo presente y en cómo un cambio en dichas condiciones afectaría el desempeño en tiempo futuro.

Teoría de cambio de la innovación

Cada laboratorio propone, explícita o implícitamente, una teoría de cambio de la innovación, es decir, busca dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cómo la organización genera soluciones innovadoras? ¿Qué acciones o condiciones incentivan la innovación? Sobre ello, algunos autores proveen ciertas pistas. Por ejemplo, Tonurist *et al.* (2017) sugieren que la innovación puede producirse mediante la exploración o la explotación; estos son conceptos originalmente propuestos por March (1991) para describir los principales mecanismos de aprendizaje organizacional. Exploración es el aprendizaje de lo que se hace fuera (de la organización), mientras que explotación es el estudio de lo que se hace dentro.

Otra teoría del cambio referenciada en la literatura es la innovación abierta (Lindquist y Buttazzoni, 2021; Lee y Ma, 2020; Lewis, 2021). La premisa de la innovación abierta es que, al abrir el proceso de desarrollo de servicios a entidades externas, las organizaciones se pueden beneficiar de la diversidad de perfiles profesionales que pueden contribuir en la formulación o refinación de dicho servicio (Lindquist y Buttazzoni, 2021). La innovación ocurre

gracias a la apertura y colaboración del gobierno con entidades externas. Además, la innovación abierta es una agenda que sienta muy bien con otras agendas de reforma administrativa, pues al promover la colaboración este enfoque armoniza la agenda planteada por enfoques de gobierno como la gobernanza colaborativa, la renovación de las instituciones de participación ciudadana y el gobierno abierto (Nabatchi, 2010; Kettl, 2017).

Un tercer enfoque en la teoría causal de la innovación es la creación de condiciones para el florecimiento de la innovación. Algunos laboratorios plantean, implícita o explícitamente, el argumento de que los laboratorios no deberían fungir como los agentes de innovación, sino que deberían ser agentes que procuran las condiciones favorables para que las agencias públicas puedan ser agentes de innovación efectivos (Carstensen y Bason, 2012; Komatsu *et al.*, 2021). Con este argumento, algunos laboratorios operan bajo la teoría causal de que la forma más efectiva en que los laboratorios pueden generar innovación es creando las condiciones necesarias para que los agentes de innovación operen. Algunos laboratorios se decantan por la capacitación como instrumento de cambio, es decir, la creación de capacidades para que los agentes de innovación generen innovación. Otros laboratorios optan por la generación de cambios sistémicos, es decir, la incidencia para que el entorno (institucional, normativo, político o económico) provea condiciones que promuevan la innovación en el sector público.

En suma, recupero de la literatura cuatro formas distintivas para generar innovación en el sector público: *1)* mediante el aprendizaje organizacional, que puede ser un proceso de investigación interna o externa de procesos; *2)* mediante la innovación abierta o colaboración, es decir, la incorporación de actores externos en los procesos de toma de decisiones; *3)* mediante la capacitación, y *4)* mediante el cambio sistémico.

Dominio

El atributo de dominio describe la delimitación del espacio de incidencia que los laboratorios se imponen a sí mismos. Por supuesto, el espacio de incidencia se puede desenvolver en distintas perspectivas; podría ser la geografía, la organización política, el área de política pública, las áreas sustantivas del gobierno o las herramientas de trabajo. Por ejemplo, Lindquist y Buttazzoni (2021) clasifican el dominio de acuerdo con la geografía: hay laboratorios que

buscan incidir en la planeación urbana de alguna ciudad o estado. Olejniczak *et al.* (2020) ordenan el dominio en función de la organización política de un país, es decir, con un alcance local, regional o nacional. Otras caracterizaciones de dominio son por tema de política pública, por ejemplo, educación, salud o seguridad pública (Criado *et al.*, 2021; Fleischer y Carstens, 2022; Fuller y Lochard, 2016). Finalmente, los laboratorios también se delimitan en función de la metodología de trabajo. Por ejemplo, Lindquist y Buttazzoni (2021) caracterizan a estos laboratorios como "unidades", por ejemplo, los que se especializan en ciencias del comportamiento (es decir, *behavioral insight units*), servicios digitales (*digital services units*) o ciencia de datos (*data science units*).

Aunque la delimitación del espacio de incidencia es una práctica común entre los laboratorios, existen varios ejemplos de laboratorios de carácter transversal, es decir, que operan a lo largo de todas las agencias públicas que componen el gobierno, por ejemplo, los laboratorios dedicados a la generación de proyectos, la construcción de capacidades o cambio sistémico.

Cultura organizacional

La dimensión de cultura organizacional complementa el sentido de propósito de un laboratorio, pues esta le dota de una identidad y de un conjunto de valores que orientan las actividades cotidianas del laboratorio. La cultura organizacional es un factor determinante en el tipo de actividades que realiza el laboratorio, los estilos de comunicación e interacción, y en la forma en que sus miembros interpretan los acontecimientos cotidianos (Lindquist y Buttazzoni, 2021; Komatsu *et al.*, 2021; Krogh, 2024).

En la literatura se encuentran dos descripciones de cultura organizacional propias de —y apropiadas para— un laboratorio de innovación. La primera, presentada por Komatsu *et al.* (2021) como *cultura de diseño* para referirse a una cultura donde se reduce la brecha entre el diseño y la implementación de una política pública y se promueve la cocreación. La segunda, descrita por Tonurist *et al.* (2017) bajo el término *islas de innovación*; se trata de construir espacios de trabajo que suspenden la jerarquía organizacional, se mitiga la atribución de culpas y la aversión al riesgo, de tal manera que prevalece un espíritu de trabajo tolerante y paciente, que bien se podría frasear como "lo que pasa en el laboratorio, se queda en el laboratorio". Como su nombre lo indica,

las *islas de innovación* generan espacios aislados del resto de la administración pública que permiten la generación de ideas novedosas y la experimentación, sin temor de que las ideas fallidas sean conocidas o socializadas. Esta cultura busca confrontar el temor al fracaso y la aversión al riesgo, características de las burocracias por demás conocidas (McGann *et al.*, 2018; Mulgan, 2014; Torvinen y Jansson, 2023). (Sin embargo, la cultura de *islas de innovación* genera el efecto negativo del aislamiento de la administración pública, que explicaré más adelante).

Lindquist y Buttazzoni (2021) plantean cuatro posibles culturas organizacionales relevantes para los laboratorios: clanes colaborativos, adhocracias creativas, competencia en mercado y control jerárquico. La distinción entre las culturas está delineada por el tipo de liderazgo, los valores de la organización y su teoría de la efectividad. Estas categorías son útiles para analizar los estilos de liderazgo y formas de comunicación. Otros autores han descrito culturas organizacionales que se acercan a la consolidación de entornos favorables para los laboratorios de innovación pública, como la cultura de la innovación, cultura del desarrollo [de software] y cultura de datos (Komatsu *et al.*, 2021; McGann *et al.*, 2018; Lindquist y Buttazzoni, 2021). Sin embargo, son descripciones de impresiones generales y carecen de profundidad. Todavía falta más investigación sobre distintos tipos de cultura organizacional y sus implicaciones en el desempeño de los laboratorios.

De la revisión de literatura sobresalen como atributos relevantes de la identidad profesional (de los miembros del laboratorio) y los valores que orientan sus acciones, mismas que describiré a continuación.

Identidad profesional

El atributo de identidad profesional se refiere a la identidad que asumen los miembros del laboratorio.

La identidad profesional moldea la forma en que se espera que las actividades del laboratorio generen valor e incide en el argot técnico, los mapas mentales y estilo de comunicación que usan para interpretar las situaciones cotidianas y definir sus formas de trabajo y de interacción. Por ejemplo, un laboratorio donde los miembros se identifican como consultores es más posible que tenga un estilo proactivo en la generación de proyectos (Lewis, 2021; McGann *et al.*, 2018).

La identidad profesional puede estar influida por la composición profesional del laboratorio; algunos laboratorios asimilan la cultura profesional de campos del conocimiento como el diseño, desarrollo de software o ciencia de datos (Komatsu *et al*., 2021). En la literatura, estas identidades aparecen con frecuencia, aunque de manera dispersa. Otras formas de identidad profesional están asociadas a funciones, por ejemplo, agentes del cambio (*game-changers*), solucionadores de problemas, facilitadores, creadores, investigadores, entrenadores o consultores (McGann *et al*., 2018; Criado *et al*., 2021). Condensé una larga lista de formas de identidad profesional en las siguientes categorías: *1)* diseñadores, *2)* facilitadores o gerentes de proyecto, *3)* entrenadores o mentores, *4)* analistas de política pública, *5)* científicos de datos, *6)* desarrolladores de software, *7)* asesores o consultores o *8)* visionarios (o *game-changers*).

Valores

El atributo de valores describe las creencias sobre los modos de conducta que conducen a lograr los objetivos organizacionales. Un valor en una organización es una "creencia duradera de que un modo específico de conducta o estado final de existencia es personal o socialmente preferible a un modo opuesto o alternativo de conducta o de estado final de existencia" (Rokeach, 1973, p. 5). Los valores son los disparadores de comportamientos y actividades percibidas como deseables en una organización. Por lo tanto, moldean las motivaciones individuales y la elección de actividades dentro de la organización.

La literatura en administración pública ha abundado sobre los valores que se procuran en el sector público, de donde se desprenden temas propios de la ética del servicio público, como rendición de cuentas, imparcialidad o apego a la ley (Jorgensen y Bozeman, 2007). No obstante, los valores promovidos por los laboratorios no se corresponden con este tipo de valores; en su lugar, se observan valores que orientan las formas deseables de generar ideas o soluciones. Observé tres valores que son frecuentemente reseñados, implícita o explícitamente, en la literatura: racionalidad, colaboración y empatía. Los dos primeros son valores tradicionales del sector público, mientras que la empatía es un valor novedoso en la función pública. También observé otros valores que se pueden agrupar en tres grandes grupos, valores *1)* de orden creativo, *2)* de orden posburocrático y *3)* de orden pragmático.

Un valor prominente en los laboratorios es el de *racionalidad*, que promueve la generación de soluciones basadas en evidencia o en procesos científicos y orienta hacia la planificación racional de la acción pública (Peters, 2020). Este es un valor tradicional en las burocracias y en la hechura de políticas públicas, donde se espera que un proceso de toma de decisiones siga un procedimiento con una lógica claramente definida y estructurada: se examina información disponible, se establecen objetivos y reglas de decisión —preferentemente cuantificables— para elegir entre alternativas (Head, 2008).

Nos referimos a *colaboración* como un valor que aglutina varios esfuerzos por abrir los procesos de toma de decisiones en gobierno hacia la ciudadanía y actores relevantes (p. ej., gobernanza colaborativa, gobernanza participativa, gobierno abierto, participación ciudadana, innovación abierta, democratización del gobierno, etc.). Algunos laboratorios se guían por el énfasis en incorporar a la ciudadanía en procesos de toma de decisiones o en el diseño de servicios públicos, de tal manera que el propósito de la colaboración puede ser más prominente que la búsqueda de la innovación. La colaboración es un valor relevante para las administraciones públicas contemporáneas, pues varias voces han señalado su importancia para recuperar la confianza ciudadana en el gobierno y la legitimidad de las instituciones públicas (Kettl, 2017).

El valor de la empatía tiene una alta dosis de novedad en la función pública. Es el valor que guía el diseño centrado en el usuario y que enfatiza la importancia no solo de tomar en cuenta a los usuarios de los servicios siendo diseñados, sino también de empatizar con ellos. En este contexto, empatizar significa esforzarse o comprometerse por entender sus necesidades y experiencias de uso y tratar de diseñar un servicio que mejore la calidad de sus experiencias de uso. Incluso, en la escuela del diseño centrado en el usuario se propone el reemplazo del término *usuario* por *persona*, que es una referencia menos abstracta y más humana (Villa Alvarez *et al*., 2022).

En la literatura se recoge también un grupo de valores de orden creativo, que sinteticé en dos: *creatividad* y *acomodo del fracaso*. El valor de *creatividad* promueve entre los miembros del laboratorio el interés por pensar fuera de la caja, es decir, encontrar soluciones que están lejos de los puntos de referencia actuales. Por otro lado, un valor novedoso para la administración pública —y difícil de instaurar— es el de *acomodo del fracaso*. Esto quiere decir, fomentar la tolerancia y paciencia hacia el fracaso de ideas novedosas. La revalorización del fallo como parte de un proceso de elaboración de soluciones se captura

en el bien conocido mantra "falla pronto, falla frecuentemente". Sentirse cómodo con el fracaso es un valor fundamental para asumir el fracaso temprano como un resultado natural de ideas novedosas, pero también como una situación temporal que requiere de la iteración para su perfeccionamiento.

Otro grupo de valores es de orden posburocrático. En décadas recientes se ha observado una tendencia a reinventar la burocracia weberiana para encontrar formas organizacionales que procuren valores más allá de la eficiencia (Olsen, 2006). Dicha tendencia —etiquetada como posburocracias— se observa entre algunos laboratorios que intentan establecerse como organizaciones que, entre otras cosas, persiguen la *horizontalidad* y la *flexibilidad* como valores organizacionales. El valor de *horizontalidad* orienta a la organización hacia estructuras que evitan las jerarquías, promueven el trabajo basado en la igualdad entre miembros y, en consecuencia, orientan hacia el ejercicio de liderazgos no tradicionales. El valor de *flexibilidad* enfatiza la minimización de normas, rutinas y estructuras organizacionales formales, con el propósito de establecer una organización más capaz de adaptarse a las condiciones de su entorno o a las necesidades de las entidades con las que colaboran.

Finalmente, algunos laboratorios también se orientan bajo un conjunto de valores de orden pragmático. Por ejemplo, el valor de *eficiencia* enfatiza la importancia de promover la eficiencia en la función pública. Para algunos laboratorios, la eficiencia es el valor principal que los orienta, lo que incide en orientarlas a cambios incrementales o a perfeccionar la eficiencia de funciones actuales, que refuerza la identidad de mejoradores (es decir, *improvers*) u optimizadores (Krogh, 2024). Por otro lado, algunos laboratorios se orientan bajo el valor de *resolución de problemas*, que promueve la capacidad del laboratorio para diagnosticar problemas de manera rigurosa y la capacidad de efectividad, es decir, de hacer que las soluciones encontradas sean implementadas (McGann *et al*., 2021).

Estructura

La estructura se refiere a la forma organizacional que toma el laboratorio; esto quiere decir, su tamaño, organización funcional, cadena de mando y otros atributos que formalizan su funcionamiento. Típicamente, un laboratorio de innovación nace con la publicación de un mandato, del Ejecutivo o el Legislativo, de crear una entidad pública —o un departamento dentro de una

entidad existente— y en el que estipula su propósito, grado de autonomía de otras entidades públicas y grado de autoridad sobre otras entidades públicas (Bason, 2017). En otras ocasiones, la estructura emerge de manera informal y se moldea en función de la coyuntura y el entorno en la que opera. En la revisión de literatura identifiqué seis atributos que describen la estructura organizacional de un laboratorio.

Autonomía

La autonomía es el nivel de independencia que tiene el laboratorio, con respecto al conjunto de agencias públicas que componen un gobierno. En algunos casos se trata de entidades completamente independientes de otras agencias, o bien departamentos creados al interior de una agencia pública. La autonomía es una cualidad deseable para los laboratorios porque les brinda condiciones para consolidar un espacio creativo y de experimentación y, por lo tanto, incubar soluciones innovadoras (Bason, 2017). Un alto nivel de autonomía implica un mayor nivel de aislamiento formal o procedimental del resto de las entidades públicas, que beneficia la consolidación de *islas de innovación* o *espacios seguros* y, por tanto, mejora la capacidad inventiva de los laboratorios y la posibilidad generar soluciones innovadoras (Tonurist *et al*., 2017; Krogh, 2024). Al mismo tiemplo, el aislamiento genera desvinculación de las necesidades, propósito y cultura organizacional del resto de las agencias que conforman el gobierno. Dichos aislamiento y desapego son razones por las que un laboratorio pierde relevancia o efectividad en el sector público y termina por apagar su estrella o desaparecer (Bason, 2017; Cole, 2022). Por tanto, el nivel de autonomía podría tener un efecto sobre la capacidad de innovación de los laboratorios, su asimilación a la función de gobierno y su supervivencia.

Autoridad

La autoridad es la capacidad que tienen los laboratorios de incidir formalmente en las operaciones de otras agencias públicas. La relevancia de este atributo se sustenta en que la autoridad es una forma en que los laboratorios pueden mejorar su capacidad de incidencia en otras entidades. Sin autoridad, la efectividad de los laboratorios depende de otras capacidades o

estrategias, por ejemplo, de la capacidad de sus líderes de persuadir a otras agencias públicas del valor del laboratorio para sus propias funciones (Tonurist *et al*., 2017).

Algunos laboratorios tienen una alta incidencia sobre otras agencias, como el caso de la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México (ADIP), que cuenta con autoridad formal en materia de gobierno digital sobre las agencias públicas que conforman el Gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, la mayoría de los laboratorios no tienen autoridad sobre otras agencias públicas (McGann *et al*., 2018; Tonurist *et al*., 2017).

Todavía no son claras las condiciones que favorecen o impiden la dotación de dicha autoridad en los laboratorios, aunque una posible causa es que los laboratorios, al ser entidades nuevas y novedosas, no se perciben como una entidad esencial en la función de gobierno. Incluso, funcionarios de la ADIP han señalado que, a pesar de la autoridad formal mediante legislación, esta agencia tuvo que ganarse, en sus inicios, su reputación como una entidad esencial para la función pública (Política Digital, 2021).

Posición

La posición es un atributo que describe el nivel de centralidad del laboratorio en el conjunto de agencias públicas que conforman un gobierno. Son varias las formas de definir la centralidad. McGann *et al.* (2018) se concentran en la formalidad y la proximidad; lo primero indica si los laboratorios son formalmente parte —o no— del gobierno, mientras que lo segundo indica su cercanía con el Poder Ejecutivo.[2] Olejniczak *et al.* (2020) utilizan también la noción de centralidad, pero para referirse únicamente al estatus legal del laboratorio (p. ej., público, privado o sin fines de lucro). Criado *et al.* (2021) refuerzan esta última noción al interpretar el nivel de involucramiento de un laboratorio como su condición formal (es decir, si son un departamento dentro de una agencia pública, una asociación público-privada o una organización sin fines de lucro).

En función de su nivel de centralidad, McGann *et al.* (2018) clasifican a los laboratorios en cuatro tipos: interno próximo, interno periférico, externo

[2] McGann *et al.* (2018) agregan dos factores más a su noción de centralidad: la medida en que son financiados por el gobierno y si están sujetos a supervisión directa por otra entidad gubernamental. Aunque estas propuestas se alinean más con el atributo de autonomía.

próximo y externo periférico. Los laboratorios *internos próximos* son parte de la administración central de los que el ejecutivo central tiene un alto nivel de control; los *internos periféricos* son entidades de gobierno con alta autonomía legal; los *externos próximos* son aquellos que no forman parte del gobierno, pero mantienen un lazo formal con el gobierno (p. ej., consultores), y los *externos periféricos* ejercen abogacía o cabildeo informal hacia el gobierno para impulsar sus propuestas (p. ej., grupos de interés). Finalmente, Lewis (2021) propone una categorización por el tipo de relación que los laboratorios mantienen con el gobierno: controlados por el gobierno; dirigidos por el gobierno; habilitados por el gobierno, o independientes.

Los autores reseñados proponen los conceptos de formalidad, proximidad y autonomía para caracterizar el atributo de posición. Los tres conceptos están altamente interrelacionados y describen, en conjunto, el tipo de adscripción legal que tienen los laboratorios, en función de su posición en las estructuras formales del gobierno. De esta manera, los laboratorios centralizados tienen una alta alienación formal con el gobierno y, en consecuencia, se espera que mantengan una relación de carácter colaborativo con las agencias públicas que componen al gobierno. En segundo orden de alineación formal y colaborativa se encuentran los laboratorios descentralizados. Y en tercer orden se encuentran los laboratorios formalmente *fuera del gobierno*, que pueden ser de carácter colaborativo (laboratorios asesores, entrenadores o consultores) o de abogacía (laboratorios fundados y operados por ciudadanos o grupos de interés).

Tamaño

El tamaño del laboratorio se refiere a la cantidad de empleados o voluntarios que participan regularmente en sus actividades sustantivas. Los laboratorios tienden a mantener una estructura delgada y horizontal con un núcleo pequeño de empleados (Lewis, 2021). Esta tendencia se debe a que algunos de ellos tienen la hipótesis de que un equipo de trabajo pequeño les dota de la agilidad y flexibilidad necesarias para adaptarse a distintas coyunturas y, en consecuencia, fortalece su capacidad de innovación (Tonurist *et al.*, 2017; Fleischer y Carstens, 2022).

Formalización

La formalización se refiere al nivel de especificación de reglas, rutinas, roles y premisas de decisión en el laboratorio. La formalización es útil en entornos con condiciones conocidas y predecibles, pues permite a las personas reaccionar de manera efectiva y eficiente frente a las circunstancias cotidianas, pero son herramientas que colapsan en entornos dinámicos (Rentería, 2022). Los laboratorios tienden a ser organizaciones con bajos niveles de formalización (p. ej., ausencia de reglas, rutinas o roles) bajo el argumento de que la ausencia de formalización permite a los empleados adaptar métodos de trabajo innovadores y desvincularse de procedimientos tradicionales de toma de decisiones, y facilita la colaboración de actores externos, por tanto, fortalece la capacidad de innovación del laboratorio (Fleischer y Carstens, 2022).

Modelo de financiamiento

Finalmente, el modelo de financiamiento describe la estrategia de financiamiento del laboratorio. Whicher (2021) identificó cuatro modelos de financiamiento de los laboratorios: patrocinio, contribución, recuperación de costos, consultoría e híbrido. En el patrocinio, el laboratorio recibe una partida presupuestaria de parte de uno o más gobiernos. En la contribución, el laboratorio recupera parcial o totalmente los costos operativos a través de sus clientes. En la recuperación de costos, el laboratorio obtiene recursos de proyectos bajo un esquema sin fines de lucro al cargar una cuota administrativa. En la consultoría, el laboratorio opera como una empresa de consultoría —dedicada exclusivamente a entidades de gobierno— que vende cada proyecto. Finalmente, el modelo híbrido es, naturalmente, una combinación de las categorías anteriores.

Esta categorización omite las subvenciones y la aplicación a convocatorias como modelo de financiamiento y sobrepone —con sus matices— el patrocinio y la venta de proyectos en varias categorías. Por tanto, los modelos se podrían sintetizar en: patrocinio, venta de proyectos y subvenciones.

Este atributo es fundamental para describir la estrategia de sostenibilidad de un laboratorio. Aunque algunos autores han señalado su influencia en el estilo de gestión de los laboratorios, pues el modelo de financiamiento determina la forma en que el laboratorio se vincula con otras entidades (Wellstead

et al., 2021). Por ejemplo, los laboratorios que venden proyectos tienden a ser más activos en labores de venta y tienen el incentivo de rendir cuentas principalmente a sus clientes, mientras que los laboratorios que son patrocinados son menos activos en labores de venta y tienen el incentivo de rendir cuentas a su patrocinador o de alinearse con su agenda.

Tipos de intervención

El tipo de intervención es un atributo que describe el mecanismo de intervención o modificación de la realidad que utilizan los laboratorios. Son categorías que enmarcan la larga lista de herramientas que utilizan los laboratorios para lograr sus propósitos.[3] Este amplio conjunto de herramientas sirve distintos propósitos; algunas promueven la innovación; otras el acercamiento con el usuario para brindar mejores servicios o experiencia de servicio; otras promueven el desarrollo de proyectos; otras fortalecen la colaboración y el trabajo en equipo, y otras la toma de decisiones basadas en evidencia. Por tanto, se concluye que la elección de los tipos de intervención moldea la vocación de los laboratorios. Y se concluye que, según los tipos de intervención, la vocación de los laboratorios puede ser más amplia que simplemente generar innovación pública. Algunas herramientas contribuyen a otras agendas, por ejemplo, fortalecer la relación gobierno-ciudadano, mejorar la calidad de los servicios públicos, sustentar la toma de decisiones en evidencia o simplificar los trámites administrativos y agilizar a las burocracias. A partir de un análisis de los listados de herramientas de la literatura, proponemos cinco tipos de intervención que moldean la vocación de los laboratorios (véase el cuadro 1).

[3] Las herramientas —particularmente la técnica de pensamiento de diseño— tienden a ser el centro de atención en la literatura sobre espacios de innovación. Existen muchos listados —ilustrativos y no exhaustivos— de las herramientas que usan los laboratorios. Por ejemplo, Lewis (2021) los lista y agrupa en tres enfoques: diseño centrado en el usuario, toma de decisiones basadas en evidencia y agilización de procesos. Criado *et al.* (2021) agrupan las herramientas en las categorías de diseño, datos, economía del comportamiento e híbridas. Lee y Ma (2020) concluyen con categorías similares: experimentación, ciencia de datos, recolección de evidencia y evaluación. Otros listados espejean estas categorías: pensamiento de diseño, etnografía, investigación de campo, evaluación, experimentación, inteligencia artificial, *hackatones* y *datos masivos* (Wellstead *et al.*, 2021); diseño, *datos masivos*, economía del comportamiento, coproducción, etnografía, dinámica de sistemas, *lean* y pruebas controladas aleatorizadas (Whicher, 2021).

Tabla 1. Dimensión de enfoques de trabajo/Tipo de intervención

	Herramientas
Diseño centrado en el usuario	Pensamiento de diseño, etnografías, ciencia del diseño y aprendizaje experiencial, diseño de servicio, viaje del cliente y construcción de escenarios.
Experimentación	Experimentos y pruebas controladas aleatorizadas, *nudges* y ciencias del comportamiento.
Desarrollo iterativo	Prototipado, *lean*, *lean startup*, *agile* y *hackatones*.
Colaboración	Coproducción, cocreación, *crowdsourcing* y ludificación.
Análisis de datos	Ciencia de datos, simulación y dinámica de sistemas.

El diseño centrado en el usuario es quizá el tipo de intervención más reseñado en la literatura sobre espacios de innovación. Se trata de un principio que propone que se debe incorporar al usuario del artefacto como miembro y parte del proceso de diseño del artefacto (Bason, 2017). Este principio se ha instrumentado principalmente con la metodología de pensamiento de diseño, aunque otras herramientas también incorporan este principio (p. ej., etnografía, viaje del cliente, diseño de experiencia o diseño de servicio).

La experimentación viene de una larga tradición en la administración pública que valora la toma de decisiones basada en evidencia y la planificación racional (Head, 2008). En busca de generar evidencia para la toma de decisiones, los laboratorios han incorporado herramientas novedosas que dotan de una calidad cientificista a la información que se genera. Algunos laboratorios experimentan mediante el uso de pilotos, es decir, implementaciones de pequeña escala que ocurren en una etapa temprana del ciclo de política pública y son evaluadas bajo un enfoque de experimentación científica. Existen algunas variaciones, como los *living labs*, que son espacios de la ciudad donde se implementan alternativas de política y se evalúan bajo el enfoque ya mencionado.

El desarrollo iterativo o prototipado es un proceso de diseño de bucle fundamentado en la triada diseñar-desarrollar-testar. Esto quiere decir que el

diseño de un servicio comienza con una inversión mínima en tiempo e infraestructura de desarrollo (p. ej., con esquemas dibujados en papel) y se prioriza la interacción temprana con los futuros usuarios del servicio. El bucle consiste en refinar los diseños iniciales mediante interacciones frecuentes con los futuros usuarios. Se argumenta que el desarrollo iterativo ahorra costos, mitiga riesgos y aversión al riesgo (y, por tanto, promueve la innovación) y acelera el proceso de diseño de un servicio público (Olejniczak *et al*., 2020).

A diferencia de la experimentación, el desarrollo iterativo no es una herramienta de evaluación, sino de diseño; es decir, el desarrollo iterativo no es un piloto para evaluar preliminarmente un problema ya definido y una política pública ya formulada, sino un piloto diseñado para investigar e idear la definición del problema público y formular la política o el servicio público (Peters, 2020). Además, el desarrollo iterativo provee de un espacio de pruebas que permite identificar y mitigar potenciales fallas de implementación cuando el piloto es escalado (Ansell *et al*., 2017).

Las intervenciones de colaboración son un componente central de la agenda de gobierno a nivel internacional, pues atienden la búsqueda de los gobiernos por vincularse mejor con los ciudadanos y crear condiciones para la gobernanza (Kettl, 2017; Nabatchi, 2010). Esta agenda de gobierno —y particularmente la agenda de gobernanza participativa— ha derivado en herramientas emergentes en el sector público, como la cocreación, coproducción, *crowdsourcing* o presupuesto participativo. Estas herramientas cumplen una función más política que técnica; se instrumentan más bien para lograr mayores niveles de legitimad o satisfacción ciudadana, mientras que no prestan tanto interés en generar innovación u optimizar la calidad de los servicios públicos o los procedimientos administrativos (Rentería, 2023).

El análisis de datos es un tipo de intervención que se monta en la ola de innovaciones tecnológicas, particularmente en la emergencia de *datos masivos*, ciencia de datos e inteligencia artificial. El propósito de estas herramientas es fortalecer el análisis de política pública mediante el uso efectivo de datos y técnicas de análisis cuantitativo, por ejemplo, para mejorar la eficacia de la identificación y segmentación de potenciales beneficiarios de programas sociales o monitorear en tiempo real las condiciones sociales o ambientales del entorno.

Los tipos de intervención no son mutuamente excluyentes y cada laboratorio puede abarcar más de un tipo de intervención en su estrategia. Sin

embargo, los laboratorios tienden a especializarse solamente en un tipo de intervención. Por ejemplo, el laboratorio danés MindLab se especializó en diseño centrado en el usuario, mientras que el Behavioural Insights Team del Reino Unido se especializa en experimentaciones, y el Smart City Living Lab de Alemania se especializa en análisis de datos.

Estrategia

La dimensión de estrategia se refiere a la forma en que los laboratorios organizan su trabajo. Aunque hay muchas formas de caracterizar esta dimensión, se reseñan las decisiones elementales para su funcionamiento: las funciones principales del laboratorio, la forma en que seleccionan a los participantes en las actividades y la etapa de política pública en la que concentran sus actividades.

Funciones

El atributo de funciones describe las actividades concretas que realiza el laboratorio. En la literatura se han propuesto varias formas de clasificar las actividades o funciones de un laboratorio (Olejniczak *et al*., 2020). Por ejemplo, algunos autores identifican cinco funciones en un laboratorio: analizar el problema público; crear soluciones; explorar situaciones; testar soluciones, y redefinir el tema de política (Fuller y Lochard, 2016; Lee y Ma, 2020; McGann *et al*., 2021). Por otro lado, Olejniczak *et al.* (2020) proponen cinco funciones distintas: apoyar o conducir investigación en usuarios; involucrar al público para codiseñar; prototipar en conjunto con usuarios; hacer consultas públicas, y hacer pilotaje, escalamiento y monitoreo. McGann *et al.* (2018) señalan cuatro funciones sustantivas: reformular problemas; diseñar prototipar y testar; reformar servicios públicos, y desarrollar o reformar políticas públicas. En su revisión de literatura, Criado *et al.* (2021) sintetizan cuatro funciones: observación y reconocimiento del problema, generación de ideas, prototipar y escalar el prototipo. También organizan las funciones de acuerdo con el proceso de innovación pública: desarrollo de las innovaciones; fortalecer la capacidad de innovación; financiar proyectos, y promover la coparticipacion. Lee y Ma (2020) clasifican las funciones en actividades más concretas: consultoría, entrenamiento, intervención, investigación y prototipado. Finalmente,

Whicher (2021) organiza las funciones en: investigación en usuarios para redefinir la política pública; involucrar a actores clave para codiseñar la política pública; prototipar proyectos; hacer consultoría a agencias públicas, y monitorear y evaluar la política pública.

En este amplio conjunto de listados se observan varias etiquetas para actividades equivalentes o que algunas categorías no refieren acciones o funciones concretas. Las observaciones de estos autores parecen coincidir en la caracterización de funciones alrededor del proceso de política pública, que implica explorar, diseñar, testar e implementar soluciones. En función de estas premisas, y buscando una descripción de funciones concretas y distinguibles entre ellas, caractericé las siguientes funciones: *1)* investigación, que abarca las actividades de generación de información y reportes y las actividades de generación de ideas o consulta a usuarios; *2)* creación, que incluye cualquier actividad de diseño o ideación de soluciones y de prototipado, y *3)* transferencia de conocimiento, que incluye cualquier actividad de capacitación, mentoría, asesoría, acompañamiento o consultoría a funcionarios púbicos.

Selección de participantes

Aunque los laboratorios se caracterizan por abrir sus espacios para diseñar o deliberar colaborativamente, no todos los perfiles de ciudadanos son incorporados en las actividades de los laboratorios. Ya sea por diseño, restricciones o limitaciones, las actividades colaborativas implican una estrategia de selección de participantes. La literatura en laboratorios de innovación hace algunas anotaciones sobre la importancia de ciertos actores en los procesos de innovación. Por ejemplo, Krogh (2024) señala que en ocasiones se omite a los funcionarios públicos o que no se incorpora el amplio abanico de potenciales usuarios. McGann *et al.* (2021) señalan que los mandos medios y directivos son omitidos con frecuencia, lo que dificulta la implementación; argumentan que incorporarlos en el proceso permite que estos perfiles se sensibilicen sobre las razones y evidencia detrás de las propuestas creadas en colaboración con usuarios y potenciales usuarios, o bien que contribuyan a mejorar la formulación de un servicio desde sus áreas de competencia. Es conocido que los servidores públicos tienden a resistir o ignorar las propuestas elaboradas con los ciudadanos (Yang, 2005); se une a la complejidad la tirante relación entre

expertos y no expertos al momento de deliberar y colaborar y la dificultad de conciliar la innovación y la colaboración, lo que Torfing *et al.* (2020, p. 594) explican muy bien en la afirmación: "La serpiente en el paraíso, sin embargo, es que mientras la innovación florece en la diversidad y la disrupción y aprendizaje derivan del encuentro entre diferentes puntos de vista […], la colaboración frecuentemente se reafirma en un alto nivel de puntos en común entre los actores que les permite ponerse de acuerdo".

Etapa de política pública

Varios académicos han analizado a los laboratorios desde la óptica del —bien conocido— proceso de políticas públicas (Wellstead *et al.*, 2021; Whicher, 2021; McGann *et al.*, 2018; Criado *et al.*, 2021). Un laboratorio puede orientar sus actividades a una o más etapas de este proceso. Por ejemplo, un laboratorio puede incidir en la agenda pública mediante la generación de reportes de investigación y publicación de analítica de datos (Kim *et al.*, 2023; Wellstead y Howlett, 2021); en la definición del problema mediante la aplicación de entrevistas e investigación etnográfica con usuarios (McGann *et al.*, 2018); en la formulación mediante el uso de *design thinking*, cocreación y otros enfoques para generar propuestas de solución, y en la implementación mediante el uso de técnicas de coproducción, escalamiento de políticas u otras, y algunos laboratorios se especializan en analítica de datos que fortalecen el monitoreo de las políticas públicas (Kim *et al.*, 2023).

La literatura señala que los laboratorios se concentran principalmente en las etapas de definición y formulación de políticas públicas (Olejniczak *et al.*, 2020), mientras que Villa Alvarez *et al.* (2022) argumentan que la mayoría de los laboratorios tiene incidencia en la etapa de implementación.

Varios autores enfatizan el valor que generan los laboratorios en la formulación de políticas públicas (Whicher, 2021; Olejniczak *et al.*, 2020), pues mediante el desarrollo iterativo o prototipado, los laboratorios hacen experimentos de pequeña escala económicos y ágiles. Esto permite a los funcionarios públicos tener información valiosa en el proceso de formulación de políticas públicas.

Conclusiones

La figura de laboratorios de innovación pública se está utilizando en la función pública para fomentar la innovación en la elaboración de las políticas públicas. Aunque la mayoría de estos laboratorios tienen propósitos similares, difieren en la forma en que abordan la formulación de políticas. La novedad de estos espacios y la diversidad de su diseño institucional confunden nuestra comprensión sobre cómo estos espacios están fomentando la innovación dentro de los gobiernos.

Este capítulo está dedicado en tratar de sistematizar la comprensión del diseño institucional de los laboratorios de innovación. A partir de una revisión de literatura, conformé un esquema que permite abordar el análisis del diseño institucional de los laboratorios de manera sistemática. El esquema se compone de cinco dimensiones (propósito, cultura organizacional, estructura, tipos de intervención y estrategia), cada una con un conjunto distinto de atributos. Este esquema puede ser útil para caracterizar la forma en que cada laboratorio busca generar innovación y, por medio de la comparación entre distintos diseños institucionales, profundizar en el entendimiento de qué dimensiones o atributos de un laboratorio son más útiles para generar innovación. Por ejemplo, estudiar qué variables podrían contribuir más a la sostenibilidad de un laboratorio, a su capacidad de información o al cumplimiento de sus objetivos. Por tanto, espero que el esquema presentado en este capítulo contribuya a comprender mejor cómo la variación en el diseño institucional de los laboratorios de innovación pública podría generar innovación en la elaboración de políticas públicas.

Referencias

Ansell, C., Sorensen, E., y Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, *45*(3), 467-486.

Bason, C. (2017). *Leading public design: Discovering human-centered governance.* Policy Press.

Carstensen, H. V., y Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *The Innovation Journal*, *17*(1), 2.

Cole, L. (2022). A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation labs. *Policy Design and Practice*, *5*(2), 164-182. Consultado en https://doi.org/10.1080/25741292.2021.2007619.

Criado, J. I., Días, T. F., Sano, H., Rojas-Martín, F., Silvan, A., y Filho, A. I. (2021). Public innovation and living labs in action: A comparative analysis in post-new public management contexts. *International Journal of Public Administration*, *44*(6), 451-464. Consultado en https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729181.

Fleischer, J., y Carstens, N. (2022). Policy labs as arenas for boundary spanning: inside the digital transformation in Germany. *Public Management Review*, *24*(8), 1208-1225. Consultado en https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1893803.

Fuller, M., y Lochard, A. (2016). *Public policy labs in European Union members states*. Publications Office of the European Union.

Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, *67*(1), 1-11.

Jorgensen, T. B., y Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & society*, *39*(3), 354-381.

Kettl, D. F. (2017). *Can governments earn our trust*. Nueva York, NY: Polity Press.

Kim, S., Wellstead, A. M., y Heikkila, T. (2023). Policy capacity and rise of data-based policy innovation labs. *The Review of Policy Research*, *40*(3), 341-362. Consultado en https://doi.org/10.1111/ropr.12494.

Komatsu, T., Salgado, M., Deserti, A., y Rizzo, F. (2021). Policy labs challenges in the public sector: the value of design for more responsive organizations. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 271-291. DOI: 10.1080/25741292.2021.1917173.

Krogh, A. H. (2024). Policy labs on the fringes: boundary-spanning strategies for enhancing innovation uptake. *Policy Design and Practice*, *7*(1), 17-32.

Lee, C., y Ma, L. (2020). The role of policy labs in policy experiment and knowledge transfer: A comparison across the UK, Denmark, and Singapore. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, *22*(4), 281-297.

Lewis, J. M. (2021). The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 242-251. Consultado en https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1859077.

Lewis, J. M., Ricard, L. M., y Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, *84*(2), 288-307.

Lindquist, E. A., y Buttazzoni, M. (2021). The ecology of open innovation units: adhocracy and competing values in public service systems. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 212-227. Consultado en https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1941569.

March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*, *2*(1), 71-87.

McGann, M., Blomkamp, E., y Lewis, J. M. (2017). Everybody else is doing it so why don't we? Analysing the rise of the policy lab. In 3rd International Conference on Public Policy (ICPP3).

McGann, M., Blomkamp, E., y Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, *51*(3), 249-267. Consultado en https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7.

McGann, M., Wells, T., y Blomkamp, E. (2021). Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, *23*(2), 297-316. Consultado en https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1699946.

Mulgan, R. (2014). Making open government work. Bloomsbury Publishing.

Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration*, *40*(4), 376-399.

OCDE (2021). Public Sector Innovation Facets: Anticipatory innovation. OCDE.

Olejniczak, K., Borkowska-Waszak, S., Domaradzka-Widła, A., y Park, Y. (2020). Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation? *Policy and Politics*, *48*(1), 89-110. Consultado en https://doi.org/10.1332/030557319x15579230420108.

Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(1), 1-24.

Peters, B. G. (2020). Designing institutions for designing policy. *Policy & Politics*, *48*(1), 131-147.

Política Digital (2021). Innovación Pública. Modelos para armar, mexicanos y extranjeros. Portal web de Política Digital Innovación Pública. Consultado en https://innovacionpublica.com.mx/2021/septiembre/.

Puttick, R., Baeck, P., y Colligan, P. (2014). *The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Londres: Nesta & Bloomberg Philantropies.

Rentería, C. (2022). Organizaciones públicas frente a cambios en su entorno: implicaciones de las capacidades de respuesta y de adaptación. *Opera*, 30, 231-249.

Rentería, C. (2023). Expected benefits of crowdsourcing outcomes in government: identifying and explaining some of the mechanisms. *Electronic Government, an International Journal*, *19*(6), 693-714.

Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. Free press.

Tonurist, P., Kattel, R., y Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, *19*(10), 1455-1479. Consultado en https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939.

Torfing, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J., y Trivellato, B. (2020). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. *Policy and Society*, *39*(4), 592-616.

Torvinen, H., y Jansson, K. (2023). Public health care innovation lab tackling the barriers of public sector innovation. *Public Management Review*, *25*(8), 1539-1561.

Villa Alvarez, D. P., Auricchio, V., y Mortati, M. (2022). Mapping design activities and methods of public sector innovation units through the policy cycle model. *Policy Sciences*, *55*(1), 89-136. DOI: 10.1007/s 11077-022-09448-4.

Wellstead, A., y Howlett, M. (2021). Re-thinking think tanks: Differentiating knowledge-based policy influence organizations. *SSRN Electronic Journal*. Consultado en https://doi.org/10.2139/ssrn.3819056.

Wellstead, A. M., Gofen, A., y Carter, A. (2021). Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future – Introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 193-211. Consultado en https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1940700.

Whicher, A. (2021). Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 252-270. Consultado en https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1883834.

Yang, K. (2005). Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. *Public Administration Review*, *65*(3), 273-285.

PARTE II

ESPACIOS PARA LA INNOVACIÓN EN EL GOBIERNO

10

Gobernanza experimental y abierta en Colombia: tendencias de las unidades de innovación pública a nivel subnacional

Diana Dajer
Fundación Corona

Juan David Gutiérrez
Universidad de los Andes

Sarah Muñoz-Cadena
Universidad de los Andes

Introducción

Más de un millón de mujeres mayores de 10 años en Bogotá se dedican exclusivamente a realizar actividades de cuidado no remunerado (DANE, 2022). Desde 2020 la alcaldía puso en marcha la iniciativa "Manzanas de Cuidado", que pone a las cuidadoras y a sus familiares en el centro de la prestación de servicios públicos mediante la creación de espacios en diferentes puntos de la ciudad. Gracias a esta iniciativa, más de medio millón de mujeres y familiares han tenido "la oportunidad de aprovechar servicios gratuitos que les permiten estudiar, emprender, hacer ejercicio, descansar y cuidar de sí mismos" (Alcaldía de Bogotá, 2023a). Esta iniciativa innovadora de la alcaldía, desarrollada por la Secretaría Distrital de la Mujer, ilustra el valor público que pueden generar las unidades de innovación a nivel subnacional cuando se articulan con otros actores del ecosistema de innovación. En 2023 el Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá (iBO) gestionó conjuntamente con la secretaría soluciones digitales para las Manzanas que permitieron mejorar la experiencia de usuario y diseñar nuevos servicios basados en datos (Alcaldía de Bogotá, 2023b; Reyes, 2024).

En la última década se ha observado un crecimiento significativo en la creación e impulso de unidades de innovación, tanto en el ámbito público

como en el privado a nivel local en Colombia. En este capítulo entendemos las "unidades de innovación", que son denominadas de múltiples maneras (laboratorios de innovación, equipos de innovación etc.), como organizaciones públicas o privadas que se caracterizan por ser "agentes de cambio" que propenden por el uso de métodos experimentales y colaborativos para la innovación, con el objetivo de resolver problemas públicos y sociales (McGann *et al.*, 2018). Las unidades impulsan y articulan proyectos destinados a acelerar innovaciones en diversos campos, desde lo tecnológico hasta lo democrático.

La literatura académica sobre el desarrollo de estas iniciativas a nivel subnacional en Colombia es incipiente. Este capítulo examina las principales tendencias de las unidades de innovación del sector público colombiano en alcaldías y gobernaciones. El propósito central es analizar de manera comparada sus principales características, objetivos, actores, normatividad, logros, lecciones y desafíos. La investigación utiliza una metodología de estudio de caso de siete unidades e iniciativas de innovación a nivel subnacional en Colombia en Antioquia, Bogotá, Cali, Manizales, Medellín, Nariño y Norte de Santander. La investigación partió de la creación de una base de datos con información cualitativa y cuantitativa sobre las unidades de innovación en dichas ciudades y departamentos.

El capítulo evidencia el aumento sostenido en la creación de estas unidades en los últimos 10 años, en número y en la diversidad geográfica de su implementación. Además, resalta la importancia de la participación ciudadana y la innovación abierta como elementos fundamentales en estas iniciativas en Colombia, promoviendo modelos de gobernanza experimental más inclusivos. De igual forma, identificamos dos propósitos marcados de este tipo de modelos a nivel subnacional: el impulso al gobierno abierto y el fomento de la colaboración multiactor e interinstitucional en el diseño, ejecución y evaluación de estas unidades.

Por otro lado, el capítulo analiza el marco normativo local que respalda estas iniciativas, destacando la existencia de normativas específicas y la necesidad de un mayor desarrollo en este aspecto para garantizarles una base legal. Adicionalmente, se estudian las principales tendencias en términos de logros, lecciones y retos de estas unidades, como el fortalecimiento de la colaboración entre diversos actores y el desarrollo de proyectos concretos que generan soluciones tangibles para la comunidad. El capítulo también señala la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en innovación como un desafío importante

a abordar en el futuro. Finalmente, otro reto que surge es la sostenibilidad de las iniciativas, de manera tal que la colaboración e innovación gestada pueda ser escalada y los experimentos exitosos se conviertan en implementaciones de más envergadura que se materialicen en el mediano y largo plazos.

Luego de esta introducción, el capítulo revisa la literatura sobre unidades de innovación, para proceder a detallar la metodología de investigación utilizada y presentar las principales tendencias de las unidades de innovación subnacional identificadas. Por último, se ofrecen conclusiones generales y se sugieren futuras líneas de investigación.

Unidades de innovación pública en Colombia: revisión de la literatura

¿Qué es una unidad de innovación?

Desde los años ochenta del siglo pasado se asocia a la palabra *innovación* con un objetivo deseable para el sector público, debido a su capacidad para generar soluciones creativas y efectivas a los complejos desafíos que enfrenta este sector en áreas como la salud, la educación y el desarrollo económico (Sano, 2021). En los últimos años la innovación ha tomado relevancia gracias a la proliferación de "unidades orientadas a la innovación pública, en particular los laboratorios de gobierno para la innovación" (Werneck *et al.*, 2020, p. 4).

La innovación desde lo público en Colombia enfrenta diversos retos. La forma como está estructurada la planeación, presupuestación y contratación pública y los manuales de funciones de servidores públicos pueden obstaculizar la capacidad de las entidades para adaptarse a los cambios y adoptar nuevas prácticas. Las unidades de innovación ofrecen espacios dedicados a la experimentación, el intercambio de conocimientos, la iteración y la colaboración entre diversos actores, que en estructuras más rígidas es difícil realizar. Al proporcionar un entorno seguro para probar nuevas ideas y metodologías, estas unidades pueden mitigar el riesgo asociado con la innovación y facilitar la identificación de enfoques efectivos antes de su implementación a gran escala, ahorrando costos en el largo plazo.

Algunos autores han denominado el crecimiento exponencial de este tipo de organizaciones como un "fenómeno de labificación" (Wellstead *et al.*,

2021, p. 193). En 2013 el Parsons DESIS Lab de Nueva York identificó 16 laboratorios en el mundo, "ninguna de estas iniciativas en Latinoamérica" (Werneck *et al*., 2020, p. 12). Entretanto, para 2023, según el registro del directorio global de laboratorios de innovación de Apolitical (2023) había información sobre 122 en todos los continentes, incluidos 18 en América Latina. No obstante, hay un subregistro del número de laboratorios si consideramos que solo en Brasil, en 2021, se identificaron 43 (Sano, 2021).

Según Sano (2021, p. 15), uno de los retos a la hora de analizar las unidades de innovación radica en "la ausencia de un concepto único y de un marco teórico consolidado", en parte porque son experiencias relativamente recientes que han inspirado a un análisis posterior de los casos y una teorización de estos. Precisamente, la definición de laboratorio de innovación puede ir desde lo más simple hasta lo más complejo. En un sentido general, las unidades de innovación son equipos dedicados a "probar formas diferentes de hacer las cosas en el gobierno" (Werneck *et al*., 2020, p. 4). También pueden definirse de manera más detallada como "entornos de colaboración que fomentan la creatividad, la experimentación y la innovación, adoptando metodologías activas y la cocreación para resolver problemas" (Sano, 2021, p. 18).[1]

Independientemente del nombre con el cual se les conozca, las unidades de innovación pública "a nivel global se caracterizan" porque suelen "tener una gran flexibilidad en la gestión de los recursos, conocimiento de metodologías de diseño, y capacidades para la experimentación a bajo costo y el testeo de proyectos piloto en ambientes controlados" (Acevedo y Dassen, 2016, p. 9). Adicionalmente, estas unidades pueden funcionar como "un sistema de apoyo transversal para la gestión de la innovación en otras áreas del Gobierno" (Paonessa, 2017). Además, se caracterizan porque en sus metodologías suelen priorizarse los diseños centrados en las personas (Wellstead *et al*., 2021) y la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones (Acevedo y Dassen, 2016).

[1] Hay autores que prefieren utilizar como término general o sombrilla las unidades de innovación en el sector público, que son "equipos dedicados dentro de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que trabajan para abordar problemas públicos", pero que se destacan porque "su labor consiste en introducir nuevos enfoques en ámbitos como la formulación de políticas, las políticas públicas, los servicios públicos, el desarrollo de capacidades y las operaciones gubernamentales" (Villa Alvarez *et al*., 2022, pp. 91-92).

Ahora bien, las investigaciones sobre los laboratorios de innovación se han concentrado, principalmente, primero, en "mapear y describir sus características, actividades y metodologías" (Sano, 2021, p. 12) y, segundo, en profundizar en las razones o los objetivos para crear estos laboratorios, el tipo de estrategias y metodologías que utilizan, en qué momento del desarrollo de una política pública lo hacen y cómo lo hacen (Sano, 2021). Este capítulo complementa la literatura, al ahondar los objetivos, características, actores, normativa, logros, lecciones aprendidas y desafíos de las unidades de innovación a nivel subnacional en Colombia.

Finalmente, Acevedo y Dassen (2016) identificaron 14 laboratorios de innovación en América Latina y estudiaron en profundidad dos casos. Su estudio argumenta que estos, en comparación con los que han surgido en otras regiones, nacen a partir de las estrategias de gobierno abierto que se han implementado en los últimos años en estos países. Dado su origen, estos laboratorios se enfocan "principalmente en proyectos de participación ciudadana, apertura de datos, transparencia y cocreación", y su atención se centra, en la mayoría de los casos, en "la necesidad de generar nuevos mecanismos de interfaz entre el Estado y un ciudadano que aún se siente distante de sus instituciones representativas" (Acevedo y Dassen, 2016, p. 10). En consonancia, en nuestro estudio también encontramos una relación entre las unidades de innovación y las estrategias de gobierno abierto.

Unidades de innovación en Colombia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, a través del Equipo de Innovación Pública (EiP),[2] mapeó las iniciativas para promover la innovación en el país. En 2021, por ejemplo, hizo un mapeo de los equipos e iniciativas de innovación pública y encontró 67 en el sector público, 45 en entidades nacionales (67.2%) y los 22 restantes en el nivel territorial (32.8%) (2021, p. 16). Dentro de estas entidades siete equipos se encuentran en gobernaciones[3] y 10 en alcaldías o entidades adscritas a las alcaldías.[4]

[2] Este equipo se creó en 2015 con el propósito de "habilitar, permitir y dar lineamiento, para que la innovación pública suceda y se potencialice" (López Egaña, 2019, p. 5).

[3] Dos en las gobernaciones de Nariño y de Antioquia, y los tres equipos restantes están en las gobernaciones de Norte de Santander, Caquetá y Valle del Cauca (EiP, 2021).

[4] Cuatro alcaldías (Santiago de Cali, Saravena, local de Teusaquillo y el distrito de Barranquilla), cuatro secretarías (Secretaría Distrital de Movilidad en la Alcaldía de Bogotá; Secretaría

El DNP también encontró que 79.2% de todos los equipos estaba conformado por menos de seis personas (49.3%) o por un grupo de entre siete a 14 personas (29.9%). Estos equipos se desarrollaron con el fin de:

> (*a*) mejorar procedimientos y procesos estratégicos de la entidad; (*b*) diseñar y entregar servicios y/o productos misionales; (c) desarrollar prototipos para dar solución a problemas complejos; (*d*) impulsar prácticas culturales e institucionales; (*e*) desarrollar capacidades y/o habilidades de los equipos de innovación; (*f*) establecer nuevas formas de relacionamiento, interacción con otros actores e involucramiento de ciudadano; y (*g*) gestionar conocimiento [EiP, 2021, p. 23].

Si bien los informes del DNP generan unas primeras pistas acerca de en qué entidades del sector público colombiano se implementan laboratorios, grupos o unidades de innovación, no realizaron análisis detallados acerca de los mismos. Con este capítulo esperamos contribuir a la literatura sobre unidades de innovación, primero, profundizando en el mapeo de cuáles entidades del ejecutivo en el orden regional (gobernaciones) y local (alcaldías) han constituido unidades de innovación en los últimos ocho años y, segundo, analizando los objetivos por los cuáles han sido creados, el tipo de actores que han participado en los mismos y cuáles son los principales logros, lecciones y retos que han enfrentado.

Metodología de investigación

En esta investigación empleamos una metodología de estudio de caso de unidades de innovación a nivel subnacional en Colombia. Recolectamos datos cualitativos y cuantitativos para construir una base de datos a partir de dos fuentes de información. Por un lado, datos primarios obtenidos a través de derechos de petición[5] enviados directamente a 69 alcaldías y/o gobernaciones durante el segundo semestre de 2023. Los derechos de petición solicitaban in-

---

de Planeación de Manizales; Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía de Bogotá; Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá) y el Instituto para la Economía Social (IPES) de la Alcaldía de Bogotá, que registró dos equipos.

[5] El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y está desarrollado en la Ley 1755 de 2015 (entre otras normas).

formación básica sobre la existencia (o no) de las unidades de innovación, con qué propósito fueron creadas, los logros, retos y lecciones aprendidas, entre otros temas. Por otro, información que provenía de la literatura académica, literatura gris, informes o documentos oficiales disponibles públicamente en internet, documentos enviados directamente por las entidades, y de los resultados del Formulario Único de Reporte de Avances de Gestión (FURAG) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

En esta investigación nos concentramos en reseñar los esfuerzos de las entidades territoriales, dado que en los artículos académicos y los informes del DNP (EiP, 2021; López Egaña, 2019) y de organizaciones internacionales (Acevedo y Dassen, 2016; Apolitical, 2023) generalmente se enfocan en unidades del orden nacional o en entidades adscritas a la ciudad capital (Bogotá). Según el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, los departamentos, los distritos y los municipios son entidades territoriales. Colombia está dividida en 32 departamentos, los cuales cuentan con "autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución" (CIEFP, 2018, p. 13). Entretanto, son 31 las capitales departamentales, un distrito capital (Bogotá) y 11 distritos adicionales: Barrancabermeja, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena de Indias, Medellín, Riohacha, San Andrés de Tumaco, Santa Cruz de Mompós, Santa Marta, Santiago de Cali y Turbo.[6]

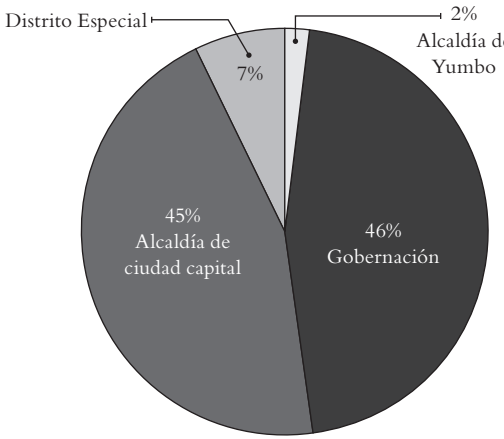
Enviamos 69 derechos de petición para mapear las unidades de innovación, 32 a gobernaciones y a 37 alcaldías. Respecto de estas últimas, incluimos las 31 alcaldías de ciudades capitales, las de los cinco distritos especiales que no son ciudad capital de departamento y la Alcaldía de Yumbo. Este último municipio se contactó al ser la única entidad territorial, distinta a las descritas, que incluyó compromisos de Gobierno Abierto en el V Plan de Acción de Estado Abierto de Colombia 2024-2026. De las 69 entidades a las cuales se envió el derecho de petición, obtuvimos 31 respuestas a las preguntas sobre unidades de innovación, para un total de 26 gobernaciones o alcaldías (véase el Anexo 1).[7]

---

[6] Los distritos son "entidades territoriales del orden local sometidas a régimen especial. Estos tienen simultáneamente las competencias asignadas por la ley a los departamentos y a los municipios" (CIEFP, 2018, p. 14).

[7] Algunos funcionarios trasladaron nuestras solicitudes a otras dependencias, por lo que, en algunas ocasiones, más de una dependencia respondió al derecho de petición. Tal es el caso de

Figura 1. Entidades a las cuales se enviaron los 69 derechos de petición



Cualquier entidad pública podría realizar un proceso o una iniciativa de innovación, pero ello no los convierte en una unidad de innovación pública.[8] Por tanto, para verificar si en efecto la entidad contaba con una unidad de innovación pública, y así seleccionar nuestras unidades de análisis, utilizamos tres criterios. Primero, que la entidad autorreconociera que contaba con la unidad. Segundo, que la unidad estuviera dirigida a innovar en lo público desde la alcaldía o gobernación. Con este criterio se descartaron esfuerzos desarrollados únicamente desde organizaciones privadas o exclusivamente del sector académico como los laboratorios de innovación digital que se han implementado en colegios públicos para mejorar la educación o para el aprendizaje de nuevas tecnologías. Sin embargo, sí se incluyeron unidades de innovación desarrolladas desde las alcaldías o gobernaciones con apoyo de otros actores. De hecho, uno de los hallazgos del estudio, como se verá en la siguiente sección, es que en muchos casos estas unidades se desarrollan en alianzas.

Tercero, que se tratase de un grupo dedicado a la innovación, en otras palabras, que no estuviéramos ante proyectos o programas puntuales que no contaran con un equipo que los desarrollara. Este criterio fue relevante porque

las alcaldías de Bogotá (dos respuestas) y Barrancabermeja (dos respuestas) y las gobernaciones del Valle del Cauca (tres respuestas) y la de Atlántico (dos respuestas).

[8] Por ejemplo, otro tipo de iniciativas de innovación a nivel local en Colombia han sido documentadas por Anzola Peraza y Torres Castellanos (2023) y Parra y Vieira (2023).

cuatro de las 26 entidades respondieron refiriéndose a estrategias o programas de innovación, pero no a equipos como tales.[9] A partir de los tres criterios de selección escogimos siete casos de unidades de innovación subnacionales, ubicadas en Antioquia, Bogotá, Cali, Manizales, Medellín, Nariño y Norte de Santander (véase el Anexo 2).

Principales tendencias de las unidades de innovación investigadas

Los datos recolectados sobre las unidades de innovación de entidades subnacionales en Colombia permiten identificar seis principales tendencias sobre la forma como se están desarrollando las unidades de innovación a nivel de alcaldías y gobernaciones en términos de cantidad, elementos recurrentes, objetivos, actores, marcos normativos, logros y lecciones. Esta sección detalla las mencionadas tendencias.

Aumento de las unidades de innovación pública a nivel subnacional

Como ocurre en otras latitudes, la primera tendencia encontrada es hacia la "labificación" o incremento de las unidades de innovación a nivel subnacional en Colombia en los últimos 10 años. Si bien para 2013 no se habían identificado unidades de innovación en Colombia (Werneck *et al.*, 2020, p. 12), los datos recopilados muestran, en línea con los mapeos del DNP, una inclinación incremental de creación de unidades de innovación a nivel de alcaldías y gobernaciones. Como se indicó anteriormente, para 2021 el EiP del DNP encontró siete unidades de innovación en gobernaciones (Norte de Santander, Antioquia, Caquetá, Nariño y Valle del Cauca) y 10 en alcaldías o entidades adscritas a las alcaldías (Bogotá, Cali, Saravena, Manizales y Barranquilla), para un total de 17 entidades subnacionales con este tipo de unidades. Para

[9] Por ejemplo, la Gobernación de Caldas manifestó que en 2023 iniciaron la "Estrategia de Escuela de Innovación Ciudadana", como parte de la cual desarrollaron el Diplomado de Innovación Ciudadana para el Control Social. Entretanto, la Gobernación del Atlántico mencionó que, como parte "de la estrategia innovación para la gente, ejecuta[ron] el proyecto: fortalecimiento de capacidades para la innovación educativa de los niveles de educación básica y media mediante el uso de las TIC en las prácticas educativas" (RDP No. 16).

2023, en nuestro estudio encontramos que cuatro gobernaciones adicionales cuentan con iniciativas de innovación en desarrollo (Caldas, Guainía, Valle del Cauca y Atlántico). Igualmente, reportamos una ciudad más con una unidad de innovación (Medellín), una con un proceso de inicio en desarrollo (Pasto) y otra con iniciativas de innovación (Yumbo).

Como muestra el cuadro 1, después de procesar las respuestas para las 26 entidades (véase el Anexo 1) encontramos que, de las mismas, ocho entidades respondieron que no tenían una unidad de innovación, cuatro alcaldías (Bucaramanga, Puerto Carreño, Barrancabermeja y Tunja) y cuatro gobernaciones (San Andrés y Providencia, Valle del Cauca, Vaupés y Caquetá). Siete entidades manifestaron que sí cuentan con una unidad de innovación y, en efecto, al analizar sus respuestas, estos cumplen con los criterios que mencionamos en la sección anterior: cuatro alcaldías (Manizales, Cali, Bogotá y Medellín) y tres gobernaciones (Antioquia, Nariño y Norte de Santander).

Cuadro 1. Respuesta a la pregunta sobre si cuentan o no con un laboratorio, equipo o grupo de innovación pública

¿Cuentan con una unidad innovación?	Gobernaciones	Alcaldías
Sí	Antioquia, Nariño y Norte de Santander	Manizales, Cali, Bogotá y Medellín
No	San Andrés y Providencia, Valle del Cauca, Vaupés y Caquetá	Bucaramanga, Puerto Carreño, Barrancabermeja y Tunja
Manifiestan estar considerando crear un laboratorio o unidad de innovación	N/A	Pasto
Tienen iniciativas de innovación	Caldas, Guainía, Valle del Cauca y Atlántico	Yumbo

El caso de Yumbo es particular porque, si bien no cuentan con una unidad de innovación, en el marco del Programa Participa + Yumbo (proceso acompañado por el sector privado), están implementando procesos de innovación para incrementar la participación ciudadana. La alcaldía hizo referencia a esta alianza amplia para promover la participación ciudadana en el municipio, denominada:

> Programa Participa + Yumbo, desarrollada en conjunto entre la Alianza Empresarial de Yumbo, Fundación Corona, Diseño Público y la Alcaldía de Yumbo, consolidando un modelo para la ciudadanía y el gobierno abierto basado en el fortalecimiento de liderazgos orientados a lo público, la articulación de agendas de incidencia, la rendición de cuentas y apuestas innovadoras de transparencia.[10]

Por otro lado, la Alcaldía de Pasto manifestó que si bien de momento no tienen una unidad con estas características, "en [el] próximo periodo administrativo, se creará la Secretaría de Innovación Social, Civismo y Cultura Ciudadana, proceso apalancado en estos momentos por la Subsecretaría de Cultura Ciudadana".[11]

Las respuestas de las alcaldías de Yumbo y Pasto coinciden con la reflexión que realizaban Acevedo y Dassen (2016) sobre el origen de las unidades de innovación pública en América Latina, que están asociados a procesos de participación ciudadana y hacen parte del paraguas del gobierno abierto. Además, la mayoría de las entidades de nuestro estudio que sí cuentan con una unidad de innovación contestaron que sus objetivos, lecciones o retos estaban asociados a asuntos de participación ciudadana.

Por otro lado, las gobernaciones de Caldas, Guainía, Valle del Cauca y Atlántico, aunque no cuentan con una unidad de innovación, sí están implementando estrategias de innovación. Por ejemplo, en Caldas, "a través de la oficina de Gobierno Abierto [se] dio inicio [en 2023] a la Estrategia de Escuela de Innovación Ciudadana".[12] Esto coincide con los resultados del FURAG de 2020, que incluye seis preguntas acerca de innovación. En esta encuesta, de las 1 102 alcaldías y 32 gobernaciones, 352 respondieron que su entidad "tiene

[10] Respuesta a Derecho de Petición (de aquí en adelante RDP) No. 7.
[11] RDP No. 9.
[12] RDP No. 16.

definidas las actividades de innovación en las que va a trabajar", entretanto 91 manifestaron que, con respecto a la innovación, la entidad "documentó y replicó las experiencias que se han identificado como innovadoras".

Las siete entidades subnacionales analizadas en este estudio son Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Bogotá, Cali, Manizales y Medellín. En Antioquia analizamos el caso de Antioquia Lab (2020-2023), de la Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana, cuyo propósito es promover una cultura no violenta en la población joven del departamento. En Nariño, para el periodo 2016-2019 estudiamos el Centro de Innovación Social (CISNA), que posteriormente se transformó en el periodo 2020-2023 en el Laboratorio de Innovación Social y Digital (CISNA). Este es el único caso de los estudiados en el cual una entidad subnacional reportó continuidad de la unidad de innovación en una transición de gobierno. En Norte de Santander nos enfocamos en el trabajo desarrollado por un equipo interdisciplinario de funcionarios de las secretarías de Educación, Medio Ambiente y Cultura de la gobernación, resultado de un proceso de fortalecimiento a la innovación impulsado por el proyecto Catalizadores de la Innovación Pública, versión 2020, liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. Este caso muestra cómo el trabajo desde el gobierno nacional para promover la innovación pública territorial ha generado equipos de innovación local.

Respecto de las alcaldías, en Bogotá analizamos los casos de iBO, creado a partir del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023, y de los laboratorios cívicos de presupuestos participativos, impulsados en el marco de los procesos de presupuesto participativo de dicha ciudad. Unidades que se están extendiendo en alcaldías locales en Bogotá, como en la Alcaldía Local de Teusaquillo, que cuenta con el Laboratorio de Innovación Pública de Teusaquillo-Respira (LABTeusaquillo), el Laboratorio de Innovación de la Localidad de Suba (SubaLab), el Laboratorio de Innovación Local Usme-Innova de la localidad de Usme, y el LabSumaPaz en la localidad de Sumapaz (Alta Consejería Distrital TIC, 2022).

En Cali investigamos el caso del Laboratorio de Participación Ciudadana de Cali, liderado por la Subsecretaría de Promoción y Fortalecimiento de la Participación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana. En Manizales se estudió a Metamorfosis, el Laboratorio de Innovación Pública de Manizales, desarrollado especialmente para promover los

Objetivos de Desarrollo Sostenible y la transparencia en la ciudad. Por último, en Medellín nos enfocamos en los laboratorios ciudadanos impulsados por la Unidad de Desarrollo e Innovación para la Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía, en el marco de lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023.

De las alcaldías de Montería y Barranquilla no obtuvimos respuesta, pero encontramos soporte documental de la existencia de unidades innovación en dichas ciudades. Respecto de la primera, según su página web cuenta con una unidad de innovación que se llama Laboratorio de Innovación-Montería Innova (Alcaldía de Montería, 2021). Entretanto, el estudio del EiP (2021) refiere la consolidación de un equipo de innovación en Barranquilla. Como indicamos antes, estas unidades no formaron parte del presente estudio porque no contamos con una respuesta formal de dichas entidades que permitiera contar con los datos comparables requeridos para este estudio.

Finalmente, consideramos positivo que en las entidades públicas se experimente con nuevos enfoques de innovación, aun si no se cuenta con un equipo o grupo de personas dedicado exclusivamente a esto. Los procesos de innovación pública no deberían estar necesariamente concentrados en unidades especializadas, sino que este tipo de procesos deberían estar al alcance de cualquier organización estatal sin requerir la creación de una unidad. Con mayor razón si se tiene en cuenta que en otras latitudes algunas de las unidades de innovación que fueron pioneras se están cerrando o pueden ser susceptibles a perder relevancia ante un cambio en las prioridades de las administraciones (Apolitical, 2019). Ahora bien, en esta investigación nos concentramos en estudiar las unidades de innovación en el sector público, pero reconocemos que en un ecosistema de innovación "la innovación pública es más que la innovación en el sector público" (EiP, 2019); es decir, la academia, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales pueden también construir espacios de innovación pública.[13]

[13] Por ejemplo, Extituto de Política Abierta es una organización de la sociedad civil que trabaja en la innovación y en la articulación entre el sector público, academia y sector privado, pero que no entraría dentro de nuestra definición. Lo mismo ocurre con Quid Lab, una empresa privada que busca contribuir en la generación de valor público a partir de procesos de innovación.

Participación ciudadana e innovación abierta

Un segundo elemento a destacar es el impulso a modelos de gobernanza más participativos, abiertos y centrados en la ciudadanía como características recurrentes de las unidades e iniciativas de innovación lideradas por alcaldías y gobernaciones. En efecto, se identificó en varios de los casos de estudio un impulso a la participación ciudadana, propiciando el involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones y la resolución de problemas en sus comunidades, a través de la creación de espacios de diálogo y colaboración entre los gobiernos locales y las personas para abordar desafíos comunes. Esto se explica, en parte, porque varios de los laboratorios identificados operan desde las secretarías de participación de las entidades territoriales que tienen por objetivo fomentar la participación ciudadana.

Un ejemplo de ello son los laboratorios cívicos de presupuestos participativos, los cuales reúnen a ciudadanía y funcionarios gubernamentales para colaborar en la generación de soluciones innovadoras para problemas urbanos en el marco del proceso de presupuestación participativa de Bogotá. En palabras de la alcaldía, dichos laboratorios fueron diseñados en el marco de los procesos de presupuesto participativo, "para facilitar los escenarios de concertación ciudadana en las localidades, basado en metodologías de innovación abierta que promueven la inteligencia colectiva y la participación incidente de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan a sus comunidades".[14]

Otro ejemplo son los Planes de Transformación liderados por la Unidad de Desarrollo e Innovación para la Participación de la Alcaldía de Medellín. En el marco de estos,

> se promueve la dinamización de un ecosistema de innovación social en Medellín para fortalecer la participación ciudadana, la activación del pensamiento crítico e innovador, la acción corresponsable desde la ciudadanía que aporte al fortalecimiento de la participación y la democracia. Esta apuesta se desarrolla por medio de laboratorios ciudadanos, espacios de cocreación y construcción colaborativa, entre ciudadanos y ciudadanas, con el propósito de responder con ideas desde una perspectiva innovadora, a un reto asociado a la participación ciudadana, relacionado con un territorio, un interés temático específico, una comunidad o un grupo poblacional.[15]

[14] RDP No. 11.
[15] RDP No. 15.

Nuestros datos sugieren que las unidades de innovación se han convertido en espacios que permiten la experimentación para fortalecer la participación ciudadana ante un escenario de baja participación democrática. Frente a ello, a futuro, es pertinente indagar la capacidad de estos laboratorios para efectivamente fortalecer la participación y la escala de los experimentos para que se constituyan en metodologías y procesos estándar en toda la entidad pública y no solo en los equipos de innovación en los cuales tienen génesis a manera de experimento inicial.

De otro lado, una característica común de los casos de estudio es la adopción de enfoques abiertos y colaborativos para la generación de soluciones creativas. De hecho, las alcaldías y gobernaciones refirieron de manera recurrente el uso de metodologías que materializan estos enfoques, como el diseño centrado en las personas[16] y la colaboración interdisciplinaria para abordar problemas complejos.

Por ejemplo, la Alcaldía de Cali identificó como uno de los objetivos de su Laboratorio de Participación Ciudadana el "implementar acciones de codiseño, cocreación y experimentación de nuevos mecanismos, herramientas y metodologías de participación ciudadana".[17] Si bien el caso de Yumbo no es propiamente una unidad de innovación, es pertinente resaltar que su alcaldía destaca el desarrollo de "talleres de cocreación y colaboración entre ciudadanía, personas líderes comunitarias y sociales, empresarios y personal de la Administración Central […] concebidos con una estructura subyacente de pensamiento de diseño, es decir, orientados a buscar soluciones innovadoras pensando en las personas".[18] Por su parte, la Alcaldía de Bogotá resaltó, específicamente para el caso de iBO, su propósito de "fortalecer capacidades y habilidades de innovación en servidores y contratistas para fortalecer una cultura de innovación, por medio de la implementación de […] los pilares de diseño centrado en los usuarios y pensamiento sistémico".[19]

Así, en los casos analizados se percibe un especial énfasis en el uso de metodologías de diseño centrado en las personas y escenarios de cocreación de soluciones en procesos de participación ciudadana. Estos hallazgos están en

[16] Para un estudio de cómo los diseños centrados en las personas aportan en los procesos de política pública en Colombia, véase Gutiérrez y Dajer (2023).
[17] RDP No. 27.
[18] RDP No. 7.
[19] RDP No. 19.

consonancia con tendencias internacionales, entre otros, estudiadas por Acevedo y Dassen (2016) y Wellstead *et al.* (2021), según las cuales las unidades de innovación suelen priorizar diseños centrados en las personas y procesos de participación ciudadana. Los procesos de diseño centrado en las personas tienen como propósito identificar problemas y construir, implementar y evaluar soluciones con la ciudadanía (Gutiérrez y Dajer, 2023). En este sentido, la tendencia de las unidades analizadas de incluir estos enfoques permite cerrar algunas brechas entre diseñadores de políticas y ciudadanía, en aras no solo de mejorar la capacidad estatal para responder a las necesidades ciudadanas, sino también aumentar la probabilidad de que las políticas produzcan los resultados previstos y creen valor público. La adopción de enfoques de diseño participativo puede así fortalecer la gobernanza colaborativa y garantizar que las políticas públicas sean más representativas y efectivas, alineándose con las necesidades reales de la población.

Impulso al gobierno abierto

Un elemento recurrente de los objetivos y proyectos promovidos a través de las unidades de innovación es el impulso al gobierno abierto y la transparencia gubernamental de manera explícita, a través de iniciativas enfocadas en fortalecer la transparencia por medio de la apertura de datos y procesos gubernamentales, así como la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, como se refirió antes.

Por ejemplo, la Alcaldía de Manizales indicó que uno de los principales logros de Metamorfosis, su laboratorio de innovación pública, había sido "poner a la vanguardia de los datos abiertos a nivel nacional e internacional, con una plataforma que cuenta con 10 módulos de información socioeconómica y de la gestión pública de la ciudad".[20] Igualmente, la Alcaldía de Bogotá refirió como uno de los principales objetivos de los laboratorios cívicos de presupuestos participativos, el "fortalecer los lazos entre la gerencia pública y la ciudadanía con el fin de ampliar los espacios de incidencia ciudadana como parte de la construcción de un gobierno abierto y transparente".[21] Este hallazgo está en consonancia con lo reportado por Acevedo y Dassen (2016),

[20] RDP No. 29.
[21] RDP No. 11.

quienes argumentan que varios casos de unidades de innovación en América Latina han sido impulsados por estrategias de gobierno abierto.

Colaboración multiactor e interinstitucional

Una cuarta tendencia que identificamos es el propósito de incluir diversos actores de la sociedad civil en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas y unidades de innovación. Esto incluye líderes comunitarios, organizaciones sociales, colectivos, redes de participación, entre otros. Por ejemplo, la Gobernación de Antioquia menciona agentes locales de juventud, coordinadores de juventud, consejeros municipales y miembros de plataformas municipales de juventud como participantes en la iniciativa.[22]

La Alcaldía de Bogotá manifiesta que si bien las iniciativas de iBO "están principalmente dirigidas a servidores públicos, funcionarios y contratistas del sector público, [...] también [cuentan] con iniciativas [...] que se enfocan principalmente en la ciudadanía y para estudiantes universitarios".[23] En el mismo sentido, la Alcaldía de Medellín indica que en el proceso de formulación de sus "iniciativas se ha trabajado con más 84 de actores en los que se destacan colectivos sociales, organizaciones sociales, redes de participación, ambientalistas, barristas, grupos juveniles y mesas territoriales".[24]

Otra tendencia es la formación de alianzas entre entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, sector social, academia y organismos internacionales, entre otros, así como con otras entidades públicas, para llevar a cabo las iniciativas de manera colaborativa. Por ejemplo, la Gobernación de Nariño menciona colaboraciones con la Secretaría General Iberoamericana, la Alta Consejería para el Posconflicto y la comunidad.[25] De igual forma, en Norte de Santander el equipo de innovación fue el resultado de un proceso de fortalecimiento de la innovación en el país liderado por el gobierno nacional, lo cual muestra la relevancia de la articulación nacional y subnacional para impulsar la innovación pública.

De estas dos grandes tendencias se reafirma el uso de unidades de innovación a nivel subnacional en Colombia como una forma de fortalecer la

[22] RDP No. 2.
[23] RDP No. 19.
[24] RDP No. 15.
[25] RDP No. 4.

participación ciudadana, al igual que la relevancia de la colaboración de diversos actores para el desarrollo de las iniciativas.

Variedad de marcos normativos para las unidades de innovación

En relación con los marcos normativos locales para las unidades de innovación locales, identificamos tres arreglos institucionales: *1)* ausencia de normas; *2)* normas asociadas a planes de desarrollo, y *3)* normas creadas específicamente para las unidades.

En primer lugar, en dos casos se reportó la ausencia de normativas específicas que regulen los procesos de innovación por las entidades subnacionales. Así, la Gobernación de Antioquia indicó que "a la fecha no se cuenta con una normatividad específica que regule este proceso o iniciativa de innovación",[26] mientras que la Alcaldía de Cali señaló que en dicha ciudad "existe normatividad relacionada con observatorios, pero no de Laboratorios".[27] En este caso, las autoridades locales no identificaron marcos legales o directrices formales para promover, regular o gestionar la innovación en sus territorios. La ausencia de normativas puede ser el resultado de diversas razones, como la limitada capacidad institucional para desarrollar políticas específicas.

En segundo lugar, encontramos normas asociadas a los planes de desarrollo local, que rigen la política pública local por los cuatro años de gobierno. En varias respuestas fue posible identificar que algunas entidades locales incorporaron lineamientos o estrategias relacionadas con unidades de innovación en sus planes de desarrollo local. La inclusión de proyectos de innovación en los planes de desarrollo demuestra un compromiso político con esta agenda. Un ejemplo de ello es el caso de Bogotá, como manifestó la alcaldía:

> El principal lineamiento de política pública que la Alcaldía de Bogotá ha implementado para promover la innovación pública en el Distrito Capital es, el Plan Distrital de Desarrollo […] En este instrumento de política pública se encuentra establecido que: "[…] se creará un Laboratorio de Innovación Pública y Social en el que todas las entidades del Distrito, los ciudadanos, las organizaciones, los emprendedores, las empresas y la academia, podrán tra-

[26] RDP No. 2.
[27] RDP No. 27.

> bajar en la identificación y solución de retos de interés público y el avance colaborativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, siguiendo metodologías de cocreación centradas en el usuario y experimentación".[28]

En el mismo sentido, la Gobernación de Nariño dijo contar con lineamientos sobre innovación en sus planes de desarrollo para las vigencias 2016-2019 y 2020-2023.[29]

En tercer lugar, algunas entidades subnacionales indicaron contar con normas específicas para sus unidades o iniciativas de innovación. Así, se evidencia la promulgación de marcos legales para fomentar la innovación, regular el uso de tecnologías emergentes, apoyar el emprendimiento innovador o promover la colaboración público-privada en proyectos de innovación. La existencia de estas normativas proporciona un marco legal para las actividades innovadoras y puede contribuir a dar seguridad jurídica a la innovación en el ámbito local. Este es el caso de la Alcaldía de Medellín, entidad que citó la Ley 2286 de 2023 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para el distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones", en virtud de la cual "la alcaldía cuenta en la actualidad con la Secretaría de Innovación digital".[30]

Finalmente, encontramos que hay instrumentos de política pública nacionales que inciden sobre los marcos normativos locales. Por ejemplo, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y las directrices del DAFP en Colombia son un marco de referencia en materia de innovación mencionado por Yumbo y Caldas. El MIPG es un modelo de gestión que busca mejorar la eficiencia, la transparencia y la efectividad en la administración pública, estableciendo lineamientos a las entidades públicas para la planeación y la gestión institucional, uno de los cuales es la gestión del conocimiento y la innovación. A este respecto, la Alcaldía de Yumbo señaló que "actualmente no se cuenta con una Normatividad específica local que regule, pero desde la Función Pública ha implementado la Política de MIPG".[31] Por su parte, la Gobernación de Caldas mencionó que: "La normatividad tomada en cuenta son lineamientos que se definen en los modelos de MIPG

[28] RDP No. 19.
[29] RDP No. 4.
[30] RDP No. 15.
[31] RDP No. 7.

y lineamientos del [DAFP]".[32] De esta manera, se puede notar que las directrices del DAFP, como entidad del orden nacional encargada de direccionar las políticas e instrumentos en empleo público y organización administrativa en Colombia, tienen un gran impacto en el desarrollo de proyectos de innovación en el orden subnacional.

Logros, lecciones y retos de las unidades de innovación pública subnacionales

Las respuestas de las alcaldías y gobernaciones de Colombia reflejan una variedad de logros, lecciones y retos en la implementación de iniciativas y unidades de innovación a nivel subnacional. Entre los principales logros resalta el fortalecimiento de la colaboración entre diversos actores sociales, la consolidación de políticas públicas innovadoras y la creación de proyectos que generan soluciones nuevas a problemas de las comunidades. Por ejemplo, la Gobernación de Antioquia destacó la "consolidación del trabajo articulado entre la administración municipal y departamental, permitiendo que los jóvenes y demás actores territoriales creen desde las pequeñas acciones cotidianas un mejor relacionamiento consigo mismo, con el otro y el entorno".[33] En esta misma vía, la Gobernación de Nariño hizo referencia a la "interacción e intercambio de conocimientos entre diferentes actores sociales, enriqueciendo el proceso de toma de decisiones y formación de políticas".[34] El resultado concreto de la colaboración que destaca la Alcaldía de Bogotá[35] muestra el valor del trabajo multiactor en procesos de gobernanzas abiertas y ampliadas: "Uno de los mayores logros obtenidos de los laboratorios cívicos fue la gran cantidad de propuestas construidas de calidad y concertadas entre la ciudadanía, donde se pasó de la postulación de propuestas individuales a la creación de propuestas que expresaban el interés general por encima del individual".

Por su parte, frente a la consolidación de políticas públicas estructuradas de innovación, la Gobernación de Nariño indicó como logro el "desarrollo y aprobación unánime de la Ordenanza No. 017, estableciendo una política pública innovadora. Nariño se reconoce como el primer departamento con

[32] RDP No. 16.
[33] RDP No. 2.
[34] RDP No. 4.
[35] RDP No. 11.

una política de esta naturaleza, pionero en el enfoque hacia la innovación social y el cierre de brechas sociales".[36]

Otro tipo de logros destacados por las entidades subnacionales tienden a mostrar el éxito de proyectos concretos desarrollados por las unidades e iniciativas de innovación. Por ejemplo, la Alcaldía de Bogotá citó el caso de las Manzanas del Cuidado, apoyadas por iBO, como explicamos al comienzo del capítulo, como un caso de éxito destacado a nivel internacional por la OCDE sobre "enfoques innovadores para el cuidado en las administraciones".[37]

Las lecciones referidas por las entidades subnacionales incluyen la importancia de la participación comunitaria, la colaboración intersectorial y la necesidad de contar con políticas formales de innovación. Tal es el caso de la Gobernación de Nariño, que hizo alusión a "la necesidad de una robusta colaboración entre sectores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil. Esta sinergia ha sido fundamental para el desarrollo de soluciones sostenibles y holísticas".[38]

Por último, en cuanto a los retos, se destaca la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades públicas en innovación. En este sentido, la Alcaldía de Medellín puso de presente que "estos procesos de innovación sugieren dentro de sus retos el reconocimiento, protección y fortalecimiento desde la institucionalidad pública, de las formas organizativas flexibles y no formalizadas".[39] Además, un gran reto de las unidades de innovación alrededor del mundo que también comparten los casos que estudiamos, es el de mantener el apoyo directivo a los procesos de innovación, que no siempre generan frutos en el corto plazo, incluso en situaciones de cambio de gobierno.

Conclusiones

Este capítulo identificó las principales tendencias de las unidades de innovación en entidades subnacionales en Colombia, examinando sus características, objetivos, actores, normatividad, logros y lecciones aprendidas. Como perspectivas relevantes se evidenció un aumento en la creación de estas unidades

[36] RDP No. 4.
[37] RDP No. 19.
[38] RDP No. 4.
[39] RDP No. 15.

en la última década, con un enfoque destacado en la participación ciudadana, la innovación abierta y la colaboración interinstitucional. No obstante, persisten desafíos significativos, como la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en innovación y desarrollar un marco normativo sólido que respalde estas iniciativas.[40]

Otro reto importante identificado tiene que ver con la sostenibilidad, tanto de proyectos puntuales de innovación como de las unidades mismas, porque los cambios de administración generan grandes incertidumbres sobre el sostenimiento tanto del apoyo político como financiero. Una tendencia relevante frente a la creación de las unidades de innovación analizadas es la sostenibilidad de esas unidades en el tiempo. Al igual que el estudio del EiP (2021), nuestros datos muestran la persistencia de este tipo de iniciativas en Nariño, Norte de Santander, Antioquia, Bogotá, Manizales y Cali. Cabe resaltar que, en todo caso, tanto el estudio del EiP (2021) como este incluyen datos de este tipo de ejercicios durante los periodos de gobierno de las alcaldías y gobernaciones para 2020-2023. En términos generales, las respuestas recibidas a nuestras peticiones se refirieron únicamente a unidades o iniciativas de innovación desarrolladas desde 2020, a pesar de preguntar por los últimos ocho años. La única respuesta recibida que específicamente incluyó datos del periodo de gobierno anterior (2016-2019) fue la de la Gobernación de Nariño.

En este sentido, en relación con futuras avenidas de investigación consideramos pertinente dar seguimiento a la sostenibilidad de estas unidades y proyectos de innovación en el siguiente cuatrienio, lo que puede proporcionar información valiosa sobre los alcances y retos en materia de continuidad y escala de estos proyectos. De igual forma, una inquietud que aún queda por investigar es cómo la innovación generada en unidades de innovación pública trasciende la experimentación inicial y escala dentro de la entidad pública en la cual fue gestada, propiciando sostenibilidad a los desarrollos de innovación, en procesos de "innovación pública sostenible", donde la innovación deja de ser tal, para convertirse en la forma habitual de realizar un proceso o solucionar un problema.

Si bien este estudio complementa la literatura sobre este tema en Colombia y en perspectiva comparada, a futuro es pertinente indagar las razones

[40] Para un análisis de los retos del gobierno abierto en Colombia, tanto a nivel nacional como subnacional, particularmente en cuanto a la transparencia algorítmica, véase Gutiérrez y Castellanos-Sánchez (2023).

subyacentes que motivan la creación de estas unidades y evaluar sus resultados en términos del impacto y cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas.[41] Estas áreas de investigación son fundamentales para orientar la creación y mejora continua de unidades de innovación en Colombia y en otros países.

Finalmente, a futuro podría ser pertinente complementar los hallazgos de este estudio con investigaciones sobre unidades de innovación a nivel nacional, como puede ser ProcuraLab, el Laboratorio de la Procuraduría General de la Nación (2020), o a nivel subnacional desde otras autoridades públicas, como DemoLab, el laboratorio del Concejo de Bogotá (2024). De igual manera, puede ser enriquecedor comparar las tendencias de unidades de innovación lideradas desde el sector público, frente a iniciativas similares desarrolladas por el sector privado o la academia. Esto no solo proporcionaría una visión más completa del panorama de la innovación en Colombia, sino que también ofrecería lecciones valiosas para otros contextos comparables a nivel internacional.

Referencias

Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública. BID. Consultado en https://publications.iadb.org/en/innovation-better-management-contribution-public-innovation-labs?utm_source=blogs.iadb.org&utm_medium=referral&utm_campaign=abiertoalpublico-productosdeconocimiento.

Alcaldía de Bogotá (2023a, 19 de diciembre). No. 38 Conjunto—Diciembre 19 de 2023—Distrito entregó la Manzana del Cuidado No. 21 y entregó balance del Sistema Distrital de Cuidado. Secretaría Distrital de la Mujer. Consultado en https://www.sdmujer.gov.co/comunicado-prensa/manzana-del-cuidado-numero-21.

Alcaldía de Bogotá (2023b, 27 de diciembre). A través de iBO, Bogotá consolidó su ecosistema de innovación para la solución de retos públicos. Sedes Electrónicas—Entorno de Desarrollo Local. Alta Consejería Distrital TIC. Consultado en https://tic.bogota.gov.co/node/487.

Alcaldía de Montería (2021, 13 de mayo). Laboratorio de innovación pública. GOV.CO. Consultado en https://www.monteria.gov.co/publicaciones/2846/laboratorio-de-innovacion-monteria-innova/.

Alta Consejería Distrital TIC (2022, 3 de noviembre). Los laboratorios de innovación en las localidades: Un legado para la ciudad. GOV.CO. Consultado en https://tic.bogota.gov.co/node/291.

Anzola Peraza, J., y Torres Castellanos, E. (2023). Aplicación del pensamiento de diseño para promover la innovación local: La experiencia del municipio de Mosquera. *Desafíos*, *35*. Consultado en https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12330.

Apolitical (2019, 27 de febrero). Los laboratorios públicos de innovación de todo el mundo se están cerrando. He aquí por qué. *Apolitical*. Consultado en https://apolitical.co/solution-articles/es/los-laboratorios-publicos-de-innovacion-en-todo-el-mundo-estan-cerrando-aqui-por-que.

[41] Para una evaluación de las prácticas de diseño de programas gubernamentales subnacionales desde una perspectiva centrada en las personas, véase Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023).

Apolitical (2023, 7 de octubre). Government Innovation Labs—A Global Directory. *Apolitical*. Consultado en https://apolitical.co/pages/government-innovation-lab-directory.

CIEFP (2018). Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas. GOV.CO. Consultado en https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-070104.

Concejo de Bogotá (2024). DEMO.LAB Concejo Abierto. Consultado en https://demolab.com.co/que-es-demolab/.

DANE (2022). DANE. Encuesta nacional del uso del tiempo (ENUT). Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Consultado en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut.

EiP (2019, 29 de septiembre). ¿Qué es la innovación pública? Consultado en https://eipdnp.medium.com/qué-es-la-innovación-pública-bbe2fcc65e1a.

EiP (2021). Análisis de resultados mapeo de equipos e iniciativas de innovación pública 2021. DNP. Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Analisis_resultados_mapeo_equipos_iniciativas_innovacion_publica_2021.pdf.

Gutiérrez, J. D., y Castellanos-Sánchez, M. (2023). Transparencia algorítmica y Estado abierto en Colombia. *Reflexión Política*, *25*(52), 6-21. Consultado en https://doi.org/10.29375/01240781.4789.

Gutiérrez, J. D., y Dajer, D. M. (2023). Pensamiento de diseño y procesos de política pública. *Desafíos*, *35*(1), 1-27.

Gutiérrez, J. D., y Muñoz-Cadena, S. (2023). Assessing Government Design Practices from a Human-Centered Perspective: Case Study of an Improved Cookstoves Program in Colombia. *Desafíos*, *35*(1), 1-38. Consultado en https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12332.

Instituto de Estudios del Ministerio Público (2020). ProcuraLAB Consultado en https://iemp.gov.co/innovacion/procuralab/.

López Egaña, J. F. (2019). Diagnóstico del ecosistema de innovación pública colombiano y recomendaciones para potenciar la estrategia de innovación pública de Colombia. Instituto de Innovación Pública, DNP. Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio-Ecosistema-Innovacion-Publica.pdf.

McGann, M., Blomkamp, E., y Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: Experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, *51*(3), 249-267. Consultado en https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7.

Paonessa, L. (2017, 18 de abril). ¿Qué son los laboratorios de innovación pública? BID. Consultado en https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/.

Parra, J., y Vieira, C. (2023). El pensamiento de diseño y la evaluación de políticas e intervenciones sociales: Hacia un diálogo «realista». *Desafíos*, *35*. Consultado en https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12199.

Puttick, R., Baeck, P., y Colligan, P. (2014). I-teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world. Nesta. Consultado en https://www.nesta.org.uk/report/i-teams-the-teams-and-funds-making-innovation-happen-in-governments-around-the-world/.

Reyes, Á. M. (dir.) (2024, 7 de marzo). Seminario: Balance y futuro de la transformación digital del sector público colombiano. YouTube. Consultado en https://www.youtube.com/live/_42l6JSUeew?si=w78YLdauz--6v-nn&t=3184.

Rodríguez, E., y Grandinetti, R. (2018). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: Un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Estudios Red InnoLabs, Programa Cyted. Consultado en https://www.cyted.org/assets/img/publicacao/51/doc_goblabs_redinnolabs.pdf.

Sano, H. (2021). Public Sector Innovation Labs: Mapping and analysis of Brazilian experiences (69; Enap Cuadernos). The Brazilian National School of Public Administration (Enap). Consultado en https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/4/Caderno_69_Public_sector_innovation_20210730_FINAL.pdf.

Villa Alvarez, D. P., Auricchio, V., y Mortati, M. (2022). Mapping design activities and methods of public sector innovation units through the policy cycle model. *Policy Sciences*, *55*(1), 89-136. Consultado en https://doi.org/10.1007/s11077-022-09448-4.

Wellstead, A. M., Gofen, A., y Carter, A. (2021). Policy innovation lab scholarship: Past, present, and the future – Introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice*, *4*(2), 193-211. Consultado en https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1940700.

Werneck, C., Ferrarezi, E., Brandalise, I., Vaqueiro, L., y Bonduki, M. (2020). Ciclos de vida de los laboratorios de innovación pública. Enap.

ANEXO 1

Listado de las entidades que respondieron al derecho de petición

Núm.	Fecha	Entidad	Dependencia que respondió al derecho de petición
1	24/10/23	Alcaldía de Valledupar	Secretaría General del Municipio de Valledupar
2	25/10/23	Gobernación de Antioquia	Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana
3	27/10/23	Alcaldía de Bucaramanga	Secretaría de Planeación
4	30/10/23	Gobernación de Nariño	Centro de Innovación Social de Nariño (CISNA)
5	30/10/23	Gobernación de San Andrés y Providencia	Secretaría de Planeación
6	31/10/23	Gobernación de Valle del Cauca	Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad
7	2/11/23	Alcaldía de Yumbo	Departamento Administrativo de Planeación e Informática
8	2/11/23	Gobernación de Norte de Santander	Secretaría de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones
9	3/11/23	Alcaldía de Pasto	Secretaría de Desarrollo Comunitario

Núm.	Fecha	Entidad	Dependencia que respondió al derecho de petición
10	3/11/23	Gobernación del Valle del Cauca	Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional
11	7/11/23	Alcaldía de Bogotá	Secretaría de Gobierno
12	7/11/23	Alcaldía de Puerto Carreño	Alcaldía
13	7/11/23	Gobernación de Santander	Secretaría de Planeación
14	7/11/23	Gobernación de Huila	Departamento Administrativo de Planeación
15	8/11/23	Alcaldía de Medellín	Unidad de Gestión de Participativa Local
16	8/11/23	Gobernación de Caldas	Secretaría Privada
17	8/11/23	Gobernación de Vaupés	Departamento Administrativo de Planeación
18	9/11/23	Gobernación de Boyacá	Participación y Acción Comunal
19	10/11/23	Alcaldía de Bogotá	Alto Consejero Distrital de TIC
20	10/11/23	Gobernación de Atlántico	Secretaría de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones
21	15/11/23	Gobernación de Guainía	Secretaría de Planeación e Infraestructura
22	21/11/23	Alcaldía de Santa Cruz de Mompox	Dirección de Asuntos Administrativo del Distrito
23	21/11/23	Gobernación de Valle del Cauca	Departamento Administrativo de Planeación
24	22/11/23	Alcaldía de Barrancabermeja	Secretaría de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones
25	23/11/23	Alcaldía de Barrancabermeja	Secretaría de Hacienda

ANEXO 1

Núm.	Fecha	Entidad	Dependencia que respondió al derecho de petición
26	23/11/23	Gobernación de Atlántico	Secretaría de Planeación
27	4/12/23	Alcaldía de Cali	Subsecretaría de Promoción y Fomento de la Participación
28	6/12/23	Alcaldía de Tunja	Unidad Administrativa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación del Municipio de Tunja (UMCITI)
29	29/12/23	Alcaldía de Manizales	Secretaría de Servicios Administrativos
30	26/12/23	Gobernación de Caquetá	Secretaría de Planeación Departamental
31	29/01/24	Alcaldía de San José del Guaviare	Secretaría de Planeación

ANEXO 2

Entidades que sí cuentan con una unidad de innovación pública

Núm.	Nombre de la entidad	Nombre del laboratorio de innovación
1	Gobernación de Antioquia	Antioquia LAB 2020-2023
2	Gobernación de Nariño	Laboratorio de Innovación Social y Digital CISNA
3	Gobernación de Norte de Santander	Catalizadores de la Innovación Pública
4	Alcaldía de Bogotá	Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá - iBO
5	Alcaldía de Medellín	Unidad de Desarrollo e Innovación para la Participación
6	Alcaldía de Santiago de Cali	Laboratorio de Participación Ciudadana de Cali
7	Alcaldía de Manizales	Metamorfosis

11

El emprendedor innovador y el inhóspito contexto institucional: el limitado desarrollo de los laboratorios de innovación pública en el Perú

Leonidas L. Ramos Morales
Pontificia Universidad Católica del Perú

Óscar I. Cuadros Ángeles
Universidad de Chicago

Objetivos y metodología

El propósito de este capítulo es analizar el desarrollo institucional de las oficinas y laboratorios de innovación establecidos dentro de las organizaciones del Estado peruano, concentrándonos en seis que pertenecen al gobierno nacional. Para ello se plantean dos objetivos específicos. El primero es identificar las características del desarrollo institucional de estos laboratorios, incluyendo aspectos como la concepción y diseño del laboratorio, la composición del equipo, el desarrollo y escalabilidad de sus proyectos y su institucionalidad. El segundo objetivo examina y ahonda sobre las condiciones que han influido en el desarrollo institucional de estos laboratorios. Para alcanzar estos objetivos se llevó a cabo una investigación exploratoria utilizando principalmente metodología cualitativa. Se realizaron nueve entrevistas con los responsables y miembros de seis oficinas y laboratorios de innovación pública en el Perú, pertenecientes al gobierno nacional. Además, se complementó esta información con la revisión de documentos relevantes, como *dossiers*, carpetas, artículos científicos sobre proyectos de innovación, así como documentos de gestión y normativas relacionadas con estos laboratorios.

Las seis agencias de nivel del gobierno nacional analizadas representan un amplio abanico de ejes temáticos. Estas no son las únicas en el país, pero las

que se seleccionaron se caracterizan por su mayor avance y accesibilidad a la información. Estas involucran a *1)* la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que desempeña un papel orientador en la innovación pública; *2)* AyniLab, perteneciente al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), enfocado en la innovación social; *3)* MineduLab, del Ministerio de Educación (Minedu), dedicado a la innovación educativa; *4)* Katapulta, de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), centrado en la innovación en la entrega de pensiones; *5)* MEFLab, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), enfocado en la innovación en intervenciones estatales junto con los sectores responsables, y *6)* ControLab, de la Contraloría General de la República (CGR), encargado del control de las organizaciones estatales. El análisis simultáneo de estos seis casos permitirá conclusiones más sólidas en comparación con los usuales estudios de caso encontrados en la literatura.

Estado de la cuestión

En ese contexto, nos cuestionamos cuáles son los avances y cuáles los vacíos en la literatura sobre los laboratorios en el Perú. El MineduLab del Ministerio de Educación fue uno de los primeros laboratorios en el Perú, por lo que destaca su análisis en la literatura. Se indica que desde su concepción estableció un fuerte vínculo con la academia peruana y global, tanto para el diseño de sus intervenciones como para su evaluación y potencial escalabilidad. En particular J-PAL e IPA Perú buscaron activamente conformar un espacio de discusión e interacción entre este laboratorio con la academia y hacedores de política pública para la identificación y articulación de soluciones de problemas públicos con base en evidencia (IPA y J-PAL, 2016). En un contexto institucional favorable, el MineduLab reforzó su legitimidad y trascendencia al interior del ministerio, siendo incluso respaldada mediante instrumentos de cooperación internacional. Sumado a los esfuerzos de J-PAL e IPA Perú, el Banco Mundial y el Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (Forge) establecieron alianzas estratégicas con el MineduLab para la definición de sus primeras intervenciones (J-PAL, 2018), constituyéndose como una importante promotora para la innovación y potencial constructora de soluciones costo-efectivas a través del uso de métodos experimentales (IPA y J-PAL, 2016).

Según la literatura, si bien el MineduLab expuso soluciones vanguardistas en la política educativa, ello no significo la ausencia de ciertos vacíos metodológicos y oportunidades de mejora operativas. Por ejemplo, Roggero (2023) sostiene que sus intervenciones aún mantienen una fuerte dependencia a la labor de los académicos cooperantes, pocos incentivos al ciclo de la innovación y problemas de escalabilidad, los mismos que se enmarcan en un contexto de austeridad presupuestal. Al mismo tiempo, Gómez, Romero y Valladares (2021) manifiestan que se han preservado prácticas de intervención donde el enfoque al usuario, que facilita el involucramiento de los beneficiarios finales y subsecuente retroalimentación, es limitado, aunque Zárate sostiene que este acercamiento es intermitente y depende más bien del diseño del experimento.

Otro tema de discusión en la literatura es la homogeneidad e interconexión entre los laboratorios estatales peruanos. Según Ravines y Bazán (2020), los laboratorios son elementos clave en la innovación pública, al servir como espacios donde se generan soluciones a las necesidades ciudadanas y promueven la participación y cocreación para asegurar impacto en las nuevas soluciones. Sin embargo, dicha cooperación se limita a agentes internos de la organización (por ejemplo, burócratas, beneficiarios o académicos vinculados al MineduLab), mas no a niveles interorganizacionales. De este modo, identifica problemas de coherencia conceptual a nivel gubernamental, carencia de indicadores comunes de medición y parcial coordinación entre, por ejemplo, el MineduLab, AyniLab o Innóvate Perú (Ministerio de Producción).

También en la literatura peruana se han realizado ciertas propuestas para que los laboratorios peruanos emerjan y se sostengan en el tiempo. Se manifiesta que para que la innovación prospere se requiere de una cultura organizacional que la favorezca, liderazgo político y de gestión, recursos humanos capacitados, procesos de innovación integrados en la organización, así como un entendimiento común sobre el enfoque de innovación en la gestión pública, gobernanza de datos y gestión del conocimiento (Ravines y Bazán, 2020). Ponce (2021), abocado al sector turismo, señala que los laboratorios han surgido donde la multidisciplinariedad, autonomía, comunicación y apertura a la innovación fluyen, y encuentra aún mayores probabilidades de éxito donde los liderazgos se mantienen proactivos y resilientes. Paralelamente, Rosas (2017) propone que la capacidad de escalabilidad de los laboratorios es propicia cuando los contextos institucionales son favorables, la participación de los aliados es activa, la cultura organizacional acoge la innovación,

los actores políticos tienen altos incentivos y los agentes multilaterales la respaldan.

Finalmente, en la literatura se han analizado los riesgos más comunes que atraviesan los laboratorios en Perú, sea desde la estructura administrativa del Estado hasta aspectos culturales. Por ejemplo, Orellana (2023) subraya que la innovación en el contexto peruano enfrenta desafíos significativos, incluidas las inercias burocráticas y las resistencias internas. La falta de una cultura de la innovación, la ausencia de incentivos y un ecosistema poco propicio son obstáculos adicionales (Orellana, 2023). Asimismo, estímulos burocráticos enfocados en cumplir con metas presupuestales institucionales, sin que ello signifique una mejor calidad de los productos o servicios, pueden trastocar la perspectiva de la administración hacia la innovación (Ponce, 2021), cuyo propósito es encontrar soluciones de alto impacto, escalables y sostenibles al menor costo.

Aunque todavía escasa, la tendencia de la literatura especializada viene al alza y nos brinda un panorama modesto sobre el surgimiento, desarrollo y desafíos de los laboratorios peruanos. Sin embargo, existen múltiples aristas que ella no ha abordado, pero que, al mismo tiempo, explicarían la evolución y oportunidades de los laboratorios para el fortalecimiento de la gestión pública. Se pone en evidencia, primeramente, que los laboratorios han sido analizados —casi de forma exclusiva— desde estudios de caso, lo que nos brinda interesantes conclusiones a nivel de uno u otro laboratorio, pero cuyas sugerencias son limitadas comparativamente. En segundo lugar, y concatenado con lo anterior, se desconocen las condiciones empíricas para el fortalecimiento institucional de los laboratorios y, de haber nociones explicativas, difícilmente se encuentran en sectores fuera del ámbito educativo. Por último, se omiten conclusiones respecto a la capacidad de escalabilidad y sostenibilidad de los laboratorios, aspectos fundamentales para replicar las buenas experiencias, mantenerlas en el tiempo y reforzar la legitimidad de los laboratorios. Estos tres aspectos, junto con otras relevantes variables institucionales, serán estudiados a profundidad en el presente capítulo.

Marco teórico

Para el desarrollo de este estudio se requiere un marco teórico que haga explícito el alcance de conceptos como innovación pública y laboratorios de

innovación pública, así como el desarrollo institucional de los laboratorios y las condiciones que afectan dicha institucionalidad. De este modo, definiremos a la innovación pública como el proceso de diseño e implementación de una nueva idea en el marco de una intervención pública existente o del planteamiento de una nueva, con el objetivo de superar problemas públicos y, por tanto, generar valor público (Laboratorio de Gobierno, 2018). Estos problemas públicos son reconocidos como tales cuando los actores de la administración pública, junto con la sociedad, califican a la situación actual como indeseable, en tanto que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población (Brugué *et al*., 2014; Roth Deubel, 2007; Bardach, 1992; CEPLAN, 2018).

El proceso de innovación en el sector público —en términos ideales— comienza con la identificación de un problema público y sus causas, a lo que le prosiguen un conjunto de etapas que finalizan en la entrega del producto de innovación. Para alcanzar la etapa de *delivery* del producto se deben desarrollar cinco fases: *1)* la generación de nuevas ideas, *2)* la conceptualización de la nueva idea, *3)* el prototipado de la idea y el testeo del prototipo, *4)* el pilotaje del prototipado y *5)* el escalamiento del piloto aprobado. Cabe remarcar que dentro de este proceso se deben ejecutar dinámicas de iteración y cocreación. La iteración es una práctica que consiste en la repetición de las actividades (o la vuelta atrás y adelante) de determinadas actividades dentro del proceso de innovación (Martins, 2021). Por su parte, la cocreación es un proceso donde nuevas ideas son creadas o concebidas por parte del funcionario junto con los grupos de personas interesadas (Waissbluth *et al*., 2014).

Los proyectos de innovación pública pueden ser ejecutados a través de diversas vías organizacionales. Pueden ser ejecutados desde organizaciones burocráticas que ya se encuentran presentes dentro de la institución o pueden ser desarrollados por laboratorios de innovación, unidades especializadas expresamente creadas para tal fin. Estos últimos se definen como espacios dinámicos que tienen por objetivo la creación de valor público y la resolución de problemas públicos mediante el diseño e implementación de ideas novedosas y valiosas que esperan ser escaladas como política pública. Dichas ideas se plasman en proyectos caracterizados por haber sido construidos utilizando procesos creativos e iterativos (Acevedo y Dassen, 2016), además de experimentales y desde una lógica de cocreación (Paonessa, 2019). El objetivo de los laboratorios no es constituirse en unidades independientes y sin mayor

contacto con las otras organizaciones internas de la oficina pública. Más bien, se requiere que guarden estrecha comunicación con ellas y funcionen como un sistema de apoyo transversal a las otras unidades (Paonessa, 2019). En el cuadro 1 se identifican sus características definidoras.

Cuadro 1. Características de los laboratorios

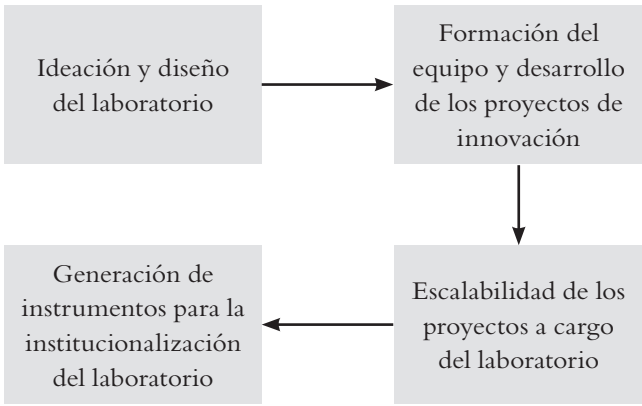
Características	Definición
Trabajan en función de problemas o desafíos públicos	Estos se enfocan en resolver o ayudar a resolver problemas públicos. Apuestan por la constitución de soluciones nuevas y concretas.
Trabajan con perspectiva del usuario	Se enfocan en entender las necesidades de los ciudadanos que se beneficiarán de dicho servicio.
Utilizan nuevas herramientas	Las herramientas pueden relacionarse con el análisis de datos y tecnología digital, el prototipo rápido o el pensamiento de diseño, entre otros. Estos permiten tener una nueva mirada de los problemas y de las soluciones.
Apuestan por la experimentación y no temen al fracaso	Deben estar preparados para la experimentación y para tomar riesgos. Esto es posible porque trabajan con prototipos o experimentos piloto. De esta forma, pueden evaluar su impacto antes de escalar.
Formados por equipos multidisciplinarios	Incluyen personas con experiencia fuera y dentro del Estado, quienes tienen experiencia en múltiples áreas. Esto permite a los equipos tener nuevas perspectivas sobre los problemas públicos y sus posibilidades de solución en una lógica de concertación y colaboración.
Abren espacios de colaboración y cocreación	Involucran a diferentes actores en el diseño y formulación de políticas públicas acercando a los diferentes sectores de la política pública.

Fuente: Elaboración propia con base en Paonessa (2019).

Los laboratorios peruanos son de reciente creación y al pertenecer al gobierno nacional, específicamente a ministerios, tienen como objetivo es-

tablecerse dentro de la estructura institucional y ser parte del proceso permanente de políticas públicas. Por ello, sus creadores esperan la rápida institucionalización de sus proyectos de innovación, de lo contrario, se incrementa la probabilidad de convertirse en pequeñas oficinas sin mayor peso en la toma de decisiones o, peor aún, en una moda pasajera o instrumentos de marketing gubernamental, sin las capacidades reales de generar valor público (Acevedo y Dassen, 2016). Con el propósito de fortalecer su poder de acción y cimentar una institucionalidad que los aleje de riesgos exógenos, es conveniente que estas unidades desarrollen el proceso identificado en la figura 1. El presente capítulo utilizará este esquema.

Figura 1. Desarrollo de un laboratorio de innovación pública



Fuente: Elaboración propia.

Las fases del desarrollo institucional del laboratorio no son estrictamente subsecuentes, pero tienden a guardar la lógica propuesta. En el caso de la ideación y diseño, lo que se analiza son las condiciones de creación del laboratorio. En principio es necesario identificar *quiénes* pretenden impulsar la creación del laboratorio, pudiendo materializarse en los principales líderes institucionales (autoridades del gobierno central o asesores de alto nivel) o en el emprendimiento solitario de burócratas de menor jerarquía. Se entienden como emprendedores innovadores a aquellas personas que tienen la idea y disposición de la construcción del laboratorio, y posteriormente establecen los lineamientos para su construcción (Herrera y Montoya, 2013). Otro elemento

para tomar en cuenta es *cómo* se espera concretarlo, siendo menester definir los elementos mínimos necesarios para la creación del laboratorio: qué perfiles debe tener el personal, sobre qué problemas se plantea actuar, cuáles serán las metodologías utilizadas, qué proyectos serán los primeros en gestionarse, con qué datos se trabajarán, entre otros. Aquí el dilema es si se tiene claridad de todas estas condiciones o solo se tiene una idea vaga de sus requisitos de funcionamiento.

En el caso de la constitución del equipo y el desarrollo de proyectos, lo que se analiza es si el laboratorio ha identificado y encontrado el equipo necesario para sus proyectos y cuenta con el enfoque necesario para el desarrollo de estos. Respecto a lo primero, es necesario que el laboratorio cuente con el personal ideal para el tipo de problemas públicos que enfrenta, así como identificar las características de los proyectos de innovación que está manejando o está por manejar. En ese sentido, se hace necesario dilucidar si enfrentan problemas públicos importantes y misionales de cara al ciudadano o, de lo contrario, se dedican a problemas técnicos y marginales (Acevedo y Dassen, 2016). Asimismo, se hace necesario identificar si tienen internalizada la importancia de aplicar metodologías de creación de innovación ligadas a dinámicas de cocreación y experimentación, además de si son conscientes de la necesidad de utilizar metodologías de evaluación de los proyectos a través de análisis científicos pertinentes (Acevedo y Dassen, 2016).

En cuanto a la escalabilidad, lo que se analiza es si el laboratorio tiene claros los elementos básicos y la metodología para expandir sus conclusiones de un nivel micro a uno macro y mantener el mismo nivel de impacto en el proceso. El análisis de escalabilidad debe brindar suficiente evidencia para evitar *efectos de voltaje* (también llamados *caídas de voltaje*), entendidos como un fenómeno donde los beneficios de experimentos primigenios se muestran considerablemente mayores a los beneficios del programa una vez que es implementado a gran escala (Al-Ubaydli *et al*., 2019). En otras palabras, los *efectos de voltaje* se hacen explícitos cuando las evaluaciones experimentales sugieren que la intervención tiene valores causales estadística y económicamente significativos, pero estos se diluyen al aplicarse en entornos más amplios, pudiendo incluso no tener efecto alguno. De esta manera, el *efecto de escalabilidad* (o *scale-up effect*), entendido como la capacidad de generalización del perfil costo-beneficio de los experimentos de pequeña escala hacia ambientes de gran escala (Al-Ubaydli *et al*., 2019), requiere de cuatro condiciones para res-

guardar su impacto en la medida en que el experimento busca convertirse en política pública, tales como mediciones de inferencia causal, representatividad de la población, representatividad de la situación y medición de potenciales *spillover effects* (Al-Ubaydli *et al.*, 2019).

Finalmente, en materia de institucionalización del laboratorio de innovación, se analiza si este presenta las condiciones necesarias para su permanencia en el tiempo, resolviendo problemas importantes y convirtiéndose en parte del sistema de elaboración de las políticas públicas dentro de la institución. De esta forma, se hace necesario evaluar que estos tengan el apoyo perenne y constante de los líderes institucionales. Además, a efectos del análisis, se considera si tienen algún tipo de reconocimiento formal dentro del esquema organizacional o si cuentan con el apoyo de otros funcionarios, así como de actores externos. No menor aún, se evalúa si disponen de fuentes de financiamiento con proyección a mediano plazo. Estos criterios de análisis son traducidos en indicadores de cumplimiento en el cuadro 2 y serán los pilares para el estudio de los laboratorios en el Perú.

Cuadro 2. Indicadores de institucionalización de los laboratorios de innovación pública

Pasos	Requisitos de cumplimiento
Ideación y diseño	• Es una iniciativa organizacional o de los principales líderes o solo es la iniciativa de un emprendedor burocrático solitario. • Se tuvo claridad de los requisitos mínimos para su entrada en funcionamiento.
Equipo y desarrollo de los proyectos de innovación	• Se ha identificado y contratado a un equipo multidisciplinario y tiene redes de contactos internos para el desarrollo del proyecto. • Los proyectos enfrentan problemas públicos centrales o solo marginales. • Los proyectos han sido desarrollados con una explícita metodología de cocreación y sus resultados son evaluados con una metodología explícita (por ejemplo, análisis experimentales).

Escalabilidad de los proyectos	• Las innovaciones presentadas son sometidas a un análisis de escalabilidad a través de los cuatro criterios definidos previamente.
Institucionalidad como organización	• Cuenta con el apoyo de los principales líderes de la organización. • Cuenta con un marco legal que la reconoce dentro del sistema de políticas públicas. • Cuenta con el apoyo de los funcionarios de las otras oficinas, así como con el apoyo de los actores externos. • Cuenta con fuentes de financiamiento claras y con proyecciones sobre el tiempo.

FUENTE: Elaboración propia.

Por último, cabe indicar que para que un laboratorio de innovación de nivel nacional logre institucionalizarse en los términos mencionados requiere al menos tres condiciones. En principio requiere condiciones políticas que involucren estabilidad política de los decisores políticos y también de la alineación de los proyectos políticos y de los proyectos de las innovaciones. Asimismo, se precisa de condiciones administrativas que involucren elementos culturales y de alineación de sistemas administrativos. Con respecto a lo primero se requiere tener una conciencia burocrática sobre la necesidad de atención al ciudadano y tener conciencia metodológica, mientras con respecto a lo segundo se requieren sistemas administrativos (presupuesto, servicio civil, control o abastecimiento) prestos para esta forma de trabajo. Finalmente, se requiere de condiciones de conexión exterior que involucren el relacionamiento con organizaciones nacionales e internacionales, públicas y privadas con conocimiento de innovación.

ANÁLISIS DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN

En este apartado se analiza el nivel de institucionalización de cada una de las oficinas o los laboratorios de innovación estudiados teniendo en cuenta los criterios del cuadro 2. En términos generales, el hallazgo más importante es que estas organizaciones públicas de innovación fueron resultado del arduo trabajo

de aislados emprendedores innovadores que se encargaron de construir ciertos elementos de estas, pero que no han logrado institucionalizarlas.

Equipo de innovación de la PCM

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) tiene como función principal la articulación de la agenda gubernamental con todos los ministerios. Es liderada por el presidente del Consejo de Ministros, mano derecha del presidente de la República. Desde el 2016, dentro de esta organización se ha intentado desarrollar una institucionalidad de la innovación pública en medio de las múltiples crisis políticas. En el seno de la PCM, durante los primeros meses del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (julio de 2016–marzo de 2018) se creó la *unidad de cumplimiento de gobierno* (Belling, 2016), y un poco más adelante se creó la *unidad de innovación sectorial*. En febrero de 2017 se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM, a partir del cual se creó la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial (OCGIS), resultado de la suma de las unidades antes mencionadas. La unidad de innovación (ya incluida en esta oficina) fue denominada Lab 51. Daniella Raffo (octubre de 2016-abril de 2018) lideró el órgano en cuestión, estando respaldada por su experiencia en el mundo corporativo bancario, como lo es el Grupo Breca.

Después de la crisis política nacional de 2018, por mandato constitucional fue designado como presidente de la República Martín Vizcarra (marzo de 2018-noviembre de 2020). Distintas rotaciones gubernamentales se gestaron en ese contexto, y entre agosto de 2018 y julio de 2019 María Alejandra Llosa, quien por casi 10 años había laborado en el Banco de Crédito del Perú (Llosa, 2019), uno de los más importantes del país, encabezó el Lab 51. Durante su gestión, se realizaron investigaciones para desarrollar proyectos de innovación, se diseñaron soluciones para intervenciones específicas aplicando metodologías de innovación y planes para mejorar las capacidades y cultura de innovación, así como acciones para involucrar a la sociedad en general en procesos de innovación. No obstante, el laboratorio perdió independencia y no fueron garantizadas las mejores condiciones para su desarrollo (Llosa, 2020).

En octubre de 2019 se delegaron las funciones de innovación sectorial de la OCGIS a la Secretaría de Gestión Pública (SGP), órgano que también es parte de la PCM. Durante el traslado de funciones, la jefa de la SGP fue Sara Arobes

(marzo de 2019–septiembre de 2021), funcionaria pública con experiencia en la PCM. El laboratorio quedó en manos de un equipo conformado por personas con trayectoria estatal, pero quienes tenían poca información sobre lo avanzado por el Lab 51. Entre finales de 2019 y 2020 la SGP no avanzó mucho respecto a la función delegada, en parte porque el traslado de área no supuso significativos aumentos de recursos públicos. En ese intermedio, la PCM firmó un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), equivalente a 50 millones de dólares (PCM, 2018), parte del cual sería utilizado en proyectos de innovación pública. El desembolso de estos recursos se hizo a partir de finales de 2020.

Después de otra crisis política nacional, es designado como presidente Francisco Sagasti (noviembre de 2020-julio de 2021). En ese escenario, primero en calidad de delegación y luego en calidad de traspaso, las funciones de innovación sectorial quedaron en manos de la SGP. En ese marco, esta decidió no conformar un laboratorio de innovación, sino un equipo rector de la innovación pública en el Perú, oficina que se encargaría de la promoción de la innovación pública entre las organizaciones estatales, antes que de la producción directa de la misma. En esta etapa, la cooperación alemana realizó un estudio que daba una ruta para implementar este equipo de innovación pública.

Con los recursos provenientes del BID, en conjunto con el aporte de la cooperación alemana, se desarrollaron las primeras actividades. Desde 2021 en adelante el equipo de innovación mencionado se mantuvo reducido, estando compuesto por dos personas que trabajaban directamente, junto a cuatro a medio tiempo. El primer proyecto consistió en lanzar documentos de orientación, como el aprobado en junio de 2021 denominado "Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora" (SGP, 2021). Más adelante el equipo de la SGP lanzó un curso nacional sobre innovación pública dirigido a funcionarios estatales y directivos que fue construido con apoyo alemán y de una empresa británica. Se lanzó también un proyecto de relacionamiento entre laboratorios de innovación pública, aunque fue bastante restringida por la expansión del covid-19.

Posteriormente, se dio inicio a una nueva gestión presidencial, la de Pedro Castillo (julio de 2021-diciembre de 2022), quien protagonizó un fallido golpe de Estado y fue sucedido por Dina Boluarte en un contexto de convulsión política. Durante la gestión de estos dos últimos presidentes, el secretario

de la SGP fue Heber Cusma Saldaña, funcionario con experiencia estatal y con cuyo liderazgo se promocionó la innovación en cuatro organizaciones estatales. Sin embargo, de estas, solo se pudo implementar el prototipo en una de ellas, sea por falta de recursos, habilidad o interés político. Se lanzaron además unos cursos formativos de innovación, en cooperación con el BID y una empresa chilena, con el fin de identificar problemas públicos y consecuentes soluciones innovadoras. A finales de 2023 se lanzó la segunda reunión de laboratorios. En esa misma época también fueron aprobados dos documentos: "Lineamientos que establecen orientaciones para el desarrollo de Proyectos de Innovación Pública" (SGP, 2023) y "Lineamientos que establecen orientaciones para el desarrollo de Concursos de Innovación Pública" (SGP, 2023).

En términos de institucionalidad, como se ha observado, la SGP decidió conformar un pequeño equipo dirigido a plantear orientaciones a las instituciones estatales sobre innovación y evitaron conformarse como un laboratorio. Lo desarrollado hasta el momento por las propias condiciones (apenas dos trabajadores a tiempo completo, ambos muy comprometidos) ha sido importante, pero limitado. Se observa que los dos jefes consecutivos mencionados de la SGP identificaban la innovación pública como importante, pero había otras funciones que, dada la crisis política en el país, se posicionaban como prioritarias. Los logros identificados fueron impulsados por tres vectores, *1)* el financiamiento vía préstamo del BID, *2)* el apoyo de la cooperación alemana que contribuyó con su *know-how* y *3)* las reglas normativas que la respaldaron como función de la SGP. Sin estas condiciones, difícilmente podría haberse logrado algún avance.

MineduLab

El MineduLab surge en el contexto de significativos acercamientos entre la academia y el Estado. Su más remoto antecedente ocurre en 2012, cuando la Comisión Quipu, adscrita al MEF e integrada por investigadores, sugirió pilotar proyectos de innovación que involucraban a distintos ministerios, entre ellos el Minedu. Sin embargo, su corte intersectorial propuso importantes desafíos, tanto organizacionales como presupuestales, dejando vacíos de quién sería responsable de las actividades propias de la innovación y de qué partida presupuestal se financiarían dichos procedimientos. Esto concluyó con la

disolución de sus planes, pero representó un hito para fortalecer la investigación aplicada dentro del gobierno.

El impulso desde el Minedu y la guía de agencias internacionales de investigación fueron fundamentales para el lanzamiento del MineduLab en 2014. Surge del cuestionamiento sobre si la búsqueda de mecanismos costo-eficientes y la ejecución de pequeñas iteraciones en materia conductual tendrían alto impacto en la política educativa. Esto lleva al equipo del ministro Jaime Saavedra (octubre de 2013-diciembre de 2016) a convocar a J-PAL e IPA, en cooperación con el Proyecto Forge, a diseñar por primera vez un laboratorio de innovación en el ministerio. Para tal menester, dichas instituciones realizaron un mapeo de datos, actores, temas de interés público y estructura organizacional para definir dónde alojar al flamante laboratorio y, principalmente, dónde tendría mejor desempeño en evaluaciones de impacto mediante métodos experimentales. El Banco Mundial entró también a tallar, brindando financiamiento y cooperación técnica.

El equipo de profesionales ideado originalmente se preserva hasta hoy, aunque con ligeras modificaciones propias del aprendizaje institucional. Poco después de su fundación, J-PAL e IPA transfirieron su *know-how* a los funcionarios públicos de turno, constituyendo así un equipo conformado por especialistas en diseño de políticas, métodos de evaluación y ciencias del comportamiento, complementado luego con psicólogos, con el fin de integrar el enfoque del usuario final y herramientas cualitativas. Este equipo raramente supera las cinco personas. Para el diseño y pilotaje de proyectos, esta estructura es completada con funcionarios de las unidades de línea del Minedu e investigadores externos.

La preponderancia de la escalabilidad en sus proyectos ha tenido distintos niveles en el tiempo. Si bien el esfuerzo por encontrar diferencias estadísticamente significativas fue notable entre sus evaluaciones, sus primeros prototipos no estuvieron enmarcados en una lógica de escalabilidad, sino que se abocaron a responder preguntas puntuales y contextualizadas. El trabajo antes del escalamiento (diagnóstico, diseño, piloto y evaluación) requiere de tiempos prudenciales para respetar los métodos científicos, así como para evitar interrupciones en la gestión educativa. Sin embargo, estas etapas no siempre han concordado con las prioridades y plazos políticos de los líderes institucionales del Minedu, altamente vulnerables a rotaciones y de heterogéneos apoyos en favor del MineduLab. Aun con presupuesto o equipamiento insuficiente para

el escalamiento, el MineduLab logró sacar adelante relevantes proyectos relacionados a prevenir la deserción escolar, mejorar la calidad educativa y optimizar la gestión escolar, entre varios otros.

A pesar de ser un destacable referente para los laboratorios peruanos, el MineduLab enfrenta intrincados retos institucionales. Formalmente, aún no está constituido en el ROF del Minedu, sino que se rige bajo una directiva de 2017, y depende de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica. Esto supone importantes implicaciones para su institucionalidad, pues limita su autonomía y capacidad presupuestaria, así como incrementa el riesgo de ser diluido por alguna disposición sectorial de turno. Concatenado con lo anterior, cuenta con fuentes de financiamiento reducidas que permiten contratar a solo un puñado de profesionales, y que luego deben complementarse con saldos presupuestales de otras áreas o becas de investigación. Asimismo, la dependencia hacia investigadores externos (en su mayoría *ad honorem*) es también un sello de debilidad institucional, pues hay un sometimiento intrínseco a la disponibilidad, intereses y potenciales sesgos de los expertos.

AyniLab

El AyniLab pertenece al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Este ministerio, establecido en 2011, tiene como objetivo "mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza" (Midis, 2024); por su parte el Aynilab creado en 2016 tiene por objetivo identificar e implementar soluciones innovadoras para mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad. El coordinador del AyniLab fue el economista Diego Rossinelli (agosto de 2019-septiembre de 2022), quien fue sucedido por el economista Cristian Bancayán hasta 2023 y seguido por Meryliz Alonso, psicóloga social. Durante la coordinación de Rossinelli el laboratorio contó con cuatro trabajadores exclusivos, pero se redujo a solo uno en las gestiones posteriores, sumado a los apoyos operativos que la Dirección de Evaluación, de la que depende, les brinde. Desde 2019 se han desarrollado dos tipos de proyectos: innovaciones en procesos sociales y proyectos tecnológicos. Los primeros implican cambios conductuales individuales y colectivos evaluados mediante diseños experimentales. Por su parte, los proyectos tecnológicos implican el desarrollo de prototipos que involucra el uso de inteligencia artificial y smartphones.

Estos proyectos han seguido un ciclo de producción de cinco fases: identificación y priorización de necesidades, desarrollo de la innovación, pilotaje, evaluación y generación de evidencia y escalamiento, aunque este último con limitaciones. Antes de 2019 el inicio este ciclo era extremadamente dependiente de actores externos, esperando que llegara alguna oportunidad externa de financiamiento de innovación para coordinar con el programa social específico (siete en total) si era de interés. En cambio, a partir de 2019 cada uno de los programas sociales del Midis, a través de una lógica del *design thinking*, identifica y prioriza sus propios desafíos de innovación, mientras que el AyniLab sistematiza dicha información y, en función de ella, busca ventanas de oportunidad de financiamiento externo. En ese marco, el laboratorio no ha profundizado en el proceso de escalabilidad, que está en sus primeras etapas de análisis. Se reconoce que el escalamiento es un proceso complejo que requiere la participación de otras unidades, como programas sociales y direcciones de línea para abordar desafíos a la adaptación cultural e idiomática, como es el caso del proyecto Chatbot con información nutricional para mejorar resultados nutricionales en niños usuarios del programa Juntos.

Este laboratorio está funcionalmente integrado en la Dirección de Evaluación, que forma parte de la Dirección General de Evaluación y Seguimiento del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social. En ese sentido, se identifica que no es una unidad orgánica del ministerio, sino una función que cuenta con una resolución ministerial de creación. En cuanto a su presupuesto, el financiamiento proviene del Midis, con algunas contribuciones externas de fondos de Innóvate Perú, el Instituto de Estudios Peruanos y la PCM. Las limitaciones financieras han acotado el desarrollo del laboratorio, dificultando el acceso a oportunidades de financiamiento nacional e internacional. Aunque ha recibido valoraciones positivas de la Dirección General y de otros programas del Midis, no se evidencia que la alta dirección le haya asignado prioridad ni apoyo significativo.

MEF Lab

El Laboratorio de Innovación de Políticas Públicas, también llamado MEF Lab, surge como una iniciativa para identificar y emular buenas prácticas de gestión pública en la región. En 2023 el viceministerio de Hacienda del MEF, en el ánimo por instalar un laboratorio de innovación en materia económica,

pero también transversal en lo social, hizo un análisis sobre la experiencia de su símil chileno. Esta idea partió desde el viceministro y, tras su renuncia, fue liderada por un coordinador. Para ello contactaron a expertos del país austral, principalmente aquellos responsables del diseño del laboratorio en Chile y quienes, al mismo tiempo, mantienen posiciones de alta trascendencia en importantes universidades estadounidenses. Teniéndolo como referente, buscaron fundar un laboratorio bajo tres parámetros: colaboración entre la investigación gubernamental y no gubernamental, promoción de concursos para abordar temas no identificados desde el MEF e implementación de un repositorio abierto y transparente de resultados.

El MEF Lab se constituyó con fondos propios y bajo la premisa de fortalecer las evaluaciones de impacto en la administración pública. Se alojó en el equipo de evaluaciones independientes de la Dirección de Calidad del Gasto Público, entre cuyas funciones está realizar evaluaciones de diseño, gasto y efectividad, las dos primeras de corte cualitativo. Una de sus principales peculiaridades es que sus clientes son, esencialmente, funcionarios públicos. Los sectoristas de presupuesto del MEF (burócratas del MEF con coordinación e influencia en otros ministerios) y las entidades ministeriales se constituyen como los usuarios directos de las evaluaciones del MEF Lab. De este modo, están aptos para intervenir en experimentos de corte económico y social, tales como transferencias condicionadas de dinero para mejorar la calidad de la primera infancia o contratación de personal especializado para reducir el *bullying* en las escuelas.

Dadas las especificidades de sus objetivos, su equipo está en constante interacción con sectores fuera del MEF, a quienes estudian desde lentes econométricos. Está integrado por aproximadamente cinco profesionales, la mayoría vinculados a áreas de economía. Los laboratorios de otros ministerios, llámese MineduLab o AyniLab, son socios estratégicos, pues cuentan con abultados portafolios de operaciones donde el MEF Lab puede contribuir y de cuyas experiencias puede ser nutrida su institucionalización. La interrelación de su equipo con otros en la administración pública hace sentido, en tanto el MEF Lab busca ser un ente transversal en el gobierno para evaluar la calidad de uso de los recursos públicos, así como su relación con el desarrollo social y productividad económica.

Al ser una agencia principalmente evaluadora, el MEF Lab no tiene capacidad directa para escalar los experimentos públicos, pero puede constituirse

como un agente extraordinario para apoyar la expansión de innovaciones en otros sectores. El MEF ejerce la rectoría de los sistemas administrativos de presupuesto público y tiene un rol preponderante en la asignación presupuestal de todo el aparato público. En ese sentido, el MEF Lab, además de evaluador, aprehende un papel intermediador entre los ministerios y la toma de decisiones del MEF, posicionándolo como un actor potencialmente clave para catapultar aquellas innovaciones con comprobados impactos.

Si bien el MEF Lab no cuenta con sólidos instrumentos normativos que le arroguen fortaleza institucional, el contexto donde se desenvuelve le adjudica soporte y legitimidad. Yace constituido bajo la forma de un *equipo de trabajo* dentro de la Dirección General de Presupuesto Público y no goza de autonomía presupuestal o funcional. Sin embargo, hay por lo menos cuatro factores que sostienen su joven institucionalidad. Primero, se aloja en un sector que entiende y valora las políticas públicas basadas en evidencia y que además busca la eficiencia del gasto público. Segundo, posee un valioso *know-how* en econometría y métodos experimentales y no experimentales que, sumado al conocimiento sobre los otros sectores del Estado, lo posiciona en un lugar privilegiado en la generación de conocimiento. Tercero, ya ha gestado valiosas plataformas para entrelazar bases de datos entre los sectores asegurando el correcto uso de información sensible. Cuarto, tiene el respaldo de académicos en instituciones internacionales de élite, especialmente departamentos de investigación de la Universidad de Chicago, quienes se mantienen como guías y consejeros en la formación institucional del laboratorio.

Katapulta

Katapulta nace en agosto de 2019 como laboratorio de la ONP, institución responsable de gestionar las pensiones de 5.8 millones de personas aseguradas. Surge por iniciativa de su actual jefa, la ingeniera Milena Caycho, quien al compartir su experiencia en la banca privada (Interbank) con el entonces jefe de la ONP, el ingeniero Alejandro Arrieta Elguera (2011-2020), logró que este visualice un espacio de innovación para su gestión. Desde su génesis, el laboratorio gozó de un fuerte y continuo respaldo institucional, especialmente por el ingeniero Arrieta, quien fue reconocido por su trayectoria profesional como funcionario y servidor ejemplar (Servir, 2024), así como recordado por promover la experimentación antes de la implementación de intervenciones públicas, de modo que pueda conocerse su potencial efectividad.

La estrategia de trabajo propuesta por Caycho se basa en la integración del laboratorio y las unidades operativas de la organización. En este enfoque, el laboratorio cuenta con un equipo interno dedicado, además de personal temporal proveniente de las unidades operativas que atienden directamente a los asegurados y que actúan como pasantes, seleccionados a través de un competitivo concurso. En total, el equipo del laboratorio oscila entre 10 y 12 personas. El objetivo es que tanto el equipo interno como los pasantes se enfoquen en resolver los problemas que impactan directamente a los ciudadanos, dejando de lado la rigidez de las normativas y los procesos. El equipo interno está compuesto por profesionales contratados especializados en programación, diseño de experiencia de usuario y diseño. La idea detrás es que no solo los trabajadores del laboratorio piensen las innovaciones, sino que lo hagan en conjunto con los trabajadores de las oficinas que directamente ven los problemas que afectan a sus usuarios.

Desde su inicio, Katapulta se concibió como una unidad destinada a producir soluciones para problemas públicos relevantes que enfrenta la ONP. Su enfoque se centra en la investigación, creación de prototipos, pruebas y validación de soluciones. En sus primeros proyectos, el laboratorio enfrentó desafíos significativos, como el proceso de migración de pensionistas del Minedu a la ONP, en donde se centró en brindar soluciones desde las ciencias conductuales y comunicacionales. Entre 2021 y 2022 Katapulta brindó un sólido respaldo a la ONP en medio de la pandemia de covid-19, convirtiéndose en un órgano invaluable para la generación de prototipos con potencial de escalabilidad en sus innovaciones. Tal es así que, en dicha temporada, el laboratorio desarrolló más de 20 intervenciones debidamente escaladas y superó los 70 prototipos para mejorar sus servicios. La plataforma ONPvirtual.pe, la automatización de la entrega de claves virtuales, el centro único de servicios ONP Te Escucha, el servicio de mensajería WhatsApp ONP o la zona de autoservicio, entre otros, están entre los más destacados (Servir, 2024).

El laboratorio Katapulta ha ganado fortalecimiento legal progresivamente, aunque no a nivel orgánico. Inicialmente, durante 2020, fue establecido como un *equipo de trabajo* dentro de la Gerencia General sin mayor reconocimiento. A partir de 2021 fue reconocido como una unidad funcional dentro de la misma Gerencia, debido al incremento en el volumen de sus operaciones, lo que le facultó de una mayor dotación de personal para ejecutar intervenciones. Aunque este cambio significó un mayor respaldo legal, su per-

manencia no es segura, ya que la unidad funcional podría ser disuelta por decisión del gerente, sin restricciones legales adicionales. Se espera que en la próxima revisión del ROF se apruebe su inclusión como unidad orgánica.

En cuanto al liderazgo, Katapulta ha superado la gestión del jefe de la ONP que lo impulsó inicialmente (Arrieta), pero sigue siendo coordinado por la misma persona desde su fundación en 2019. A pesar de haber recibido un apoyo sostenido de las últimas cuatro gestiones debido a sus resultados y reconocimientos (como el premio otorgado por Ciudadanos al Día), este respaldo podría terminar en cualquier momento. Además, no se identifica una sucesión clara para la coordinadora, quien posee una experiencia sumamente valiosa. En cuanto a la promoción interna del trabajo del laboratorio, se observa una falta de publicidad en los últimos años, lo que sugiere la necesidad de un mayor impulso en este sentido. Por último, se destaca que Katapulta se financia exclusivamente con recursos de la ONP y no recibe financiamiento de la cooperación internacional.

ControLab

El Laboratorio de Control para la Innovación de Servicios Gubernamentales, o ControLab, surge de la necesidad de mejorar los procesos de control gubernamental e identificar incentivos en la mitigación de riesgos entre los auditados por corrupción. Como parte de un proceso de diagnóstico interno, la CGR concluyó que existía la necesidad de generar conocimiento y mejorar sus servicios a través de espacios de innovación, evaluaciones de impacto y toma de decisiones con base en evidencia, tendencia que se repite a lo largo de América Latina. En 2023 nace este laboratorio desde el seno del Observatorio Anticorrupción de la CGR, principal centro de recopilación y análisis de información para la elaboración de estrategias de prevención y reducción de la corrupción. Desde su origen mantuvo un soporte significativo de parte de las altas esferas de la administración de la CGR.

La cooperación bilateral, financiamiento externo y enlaces con la academia peruana fueron fundamentales para su arranque. A través de un equipo interno liderado por el Mirtha Muñiz (octubre de 2017-enero de 2019) y encabezado por el contralor general Nelson Shack (desde julio de 2017), se realizaron coordinaciones con sus pares en países vecinos, como Colombia y Chile, con el fin de recopilar información sobre sus estándares, elaboración de líneas de

base y experiencias en el control gubernamental. Este proceso de aprendizaje estuvo acompañado por expertos de reconocidas instituciones académicas de Perú. Fue consolidado mediante un préstamo de inversión del BID para, entre otros componentes, la formulación de un banco de evidencias. Este fue el antecedente más remoto del ControLab. El BID fue clave en el financiamiento para la adquisición de equipamiento, contratación de expertos, levantamiento de datos, elaboración de estrategias de trabajo y establecimiento de procedimientos metodológicos.

Su equipo es multidisciplinario y se enmarca en un ambiente donde la gestión del conocimiento es fundamental. Está integrado por profesionales especializados en tecnología, economía, econometría, métodos cualitativos, innovación y administración. En promedio, son nueve personas dedicadas a tiempo exclusivo y, junto con el Observatorio, pueden llegar hasta 40. Sin embargo, han existido relevantes desafíos para la contratación de los mejores perfiles en innovación pública, que no son comunes en el mercado laboral peruano. En el día a día, mantienen una muy estrecha coordinación con el Observatorio y demás órganos de línea de la CGR para la ejecución de sus experimentos, análisis de sus resultados y potenciales acciones de mejora. Asimismo, mantienen un fluido diálogo con las universidades peruanas para recibir retroalimentaciones sobre sus intervenciones experimentales, aunque no así con los laboratorios ministeriales, dada la naturaleza de sus funciones en control administrativo.

Al ser uno de los laboratorios más jóvenes de los estudiados, es prematuro evaluar la escalabilidad de sus proyectos, mas se avizoran buenas condiciones para la expansión de sus intervenciones. Por ejemplo, a partir de experimentos e iteraciones previos, la CGR ha adecuado los procedimientos de control simultaneo para mejorar la eficacia de los auditores. Asimismo, al ser la CGR un organismo de control gubernamental, las personas sobre las cuales ejecuta su trabajo son, esencialmente, funcionarios públicos, quienes guardan características comunes y se enfrentan a escenarios similares (dos importantes condiciones para la escalabilidad). Actualmente están ejecutando experimentos que tienen como propósito evaluar el impacto de ciertos incentivos a funcionarios públicos y auditores para mitigar potenciales casos de corrupción y cuyo alcance de escalabilidad podrá ser prontamente analizado.

A pesar de su reciente formulación, muestra notables avances institucionales. Se encuentra en proceso de ser formalmente inserto en la organización

de la CGR y su presupuesto está ya planificado por varios años más. Asimismo, el volumen y características de su equipo técnico lo hace candidato a ser una agencia cuyas recomendaciones gocen de multidisciplinariedad, rigor en la innovación y capacidad de convencimiento hacia las medias y altas esferas de la CGR. Esto último no es menor, pues solo en la medida que sus contribuciones sean tomadas como oportunas y valiosas por la organización es que sus proyectos serán fortalecidos y escalados. Una de las claves de su éxito institucional es la impermeabilidad de la CGR frente a factores políticos. La CGR, como organismo constitucionalmente autónomo, no depende del gobierno ni del Congreso, y sus más altos funcionarios son electos cada siete años. En ese sentido, los funcionarios de la CGR son menos propensos a cambios repentinos, sea de agenda, colegas o jefes, y tanto el Observatorio como el Laboratorio pueden planificar mejor sus estrategias de crecimiento e institucionalización.

Análisis de las condiciones de la reducida institucionalización

Como se ha visto, son emprendedores de la innovación quienes hicieron arrancar estos laboratorios de innovación; sin embargo, estos se han enfrentado a un contexto inhóspito al momento de construirlos, limitando su institucionalización. En el Perú, la innovación pública surgió desde 2014, a través de iniciativas como el MineduLab. Sin embargo, para su infortunio, la gesta de esta nueva institución coincidió con el inicio de una prolongada crisis política protagonizada por el gobierno y el parlamento, situación que persiste hasta la actualidad. En seis años el gobierno peruano ha visto desfilar a seis presidentes de la república y 17 presidentes del Consejo de Ministros, así como sufrido múltiples cambios de ministros e innumerables cambios a nivel de funcionarios, colocando al sistema político y burocrático en tensión. Este escenario ha limitado la institucionalización de los laboratorios para desarrollar sus proyectos, ya que los emprendedores se ven obligados a estar constantemente pendientes de los acontecimientos políticos, restándole atención a la innovación.

El cronograma de actividades de los laboratorios opera de manera independiente de los tiempos políticos de las autoridades, lo que dificulta la sincronización de la información recolectada con los objetivos de la máxima

dirección. Los procesos de innovación son extensos y sus productos pueden tardar uno o más años en tomar forma y generar sólidas recomendaciones, tiempo que, en los últimos años, ha excedido con creces al promedio de permanencia de las autoridades peruanas. En consecuencia, los laboratorios tienen enormes desafíos para demostrar su utilidad frente a burócratas que, por ejemplo, yacen expuestos a agudas volatilidades políticas, buscan resultados a corto plazo, no estuvieron involucrados en el inicio del proyecto o carecen de confianza en el proyecto de innovación. Los laboratorios de innovación requieren de entornos flexibles, estables y abrigados por una cultura basada en datos y, sin embargo, la administración pública les ofrece un entorno acartonado, poco predecible políticamente y con grandes retos para una óptima gestión de la información.

Los emprendedores han enfrentado sistemas administrativos rígidos, como los de presupuesto, abastecimiento y control, que han limitado la producción de sus proyectos. Por ejemplo, aún no existe un marco normativo que permita realizar inversiones públicas que incluyan etapas de prefactibilidad para experimentar, prototipar y escalar las intervenciones del laboratorio. Además, falta claridad sobre cómo adquirir servicios de innovación, ya que el sistema de abastecimiento está diseñado principalmente para compras de productos o servicios finales. Esta situación ha llevado a muchos emprendedores a depender de financiamiento externo, como préstamos, cooperación internacional o becas de investigación. No es menor mencionar que en no pocos casos existe un límite consuetudinario entre los funcionarios públicos sobre sus roles y responsabilidades, dado que es común que consideren que el objetivo principal del servicio público es cumplir normas, en lugar de resolver problemas públicos y generar valor para los ciudadanos.

En ese sentido, normalmente los laboratorios han emergido a partir de alianzas tripartitas que combinan los sectores público, privado y académico. La primera arista está constituida por funcionarios públicos de alto nivel, sea desde el gobierno central u órganos constitucionalmente autónomos, con interés en la modernización del quehacer público, fortalecer las políticas públicas fundamentadas en datos y asumir riesgos propios de la innovación. La segunda la constituyen las entidades multilaterales de desarrollo o centros de investigación internacionales, tales como el BID, Banco Mundial, J-PAL o IPA, las cuales proveen a la administración pública de asistencia técnica y financiamiento para la conformación de equipos, prioridades y estrategias de acción.

La última está constituida por la academia peruana, principalmente la capitalina, o extranjera, fundamentalmente la estadounidense, de quienes se instruyen en conceptos, metodologías y buenas prácticas.

No obstante, aun con dichos esfuerzos, los emprendedores líderes de los laboratorios de innovación han enfrentado dificultades para construir un ecosistema sólido. Aunque la PCM y, en particular, la SGP son responsables de promover la gobernanza y la cultura de la innovación en el Estado, el ambiente político ha obstruido sus avances. Hubo algunos encuentros esporádicos en eventos e interacciones a través de WhatsApp, pero no hay evidencia de prácticas fluidas de colaboración entre los laboratorios ni entre sus emprendedores. Poco conocen del quehacer entre uno y otro, de los productos sobre los que están trabajando, de las metodologías que aplican para el diseño o iteración de sus experimentos, de las buenas gestiones que hayan ideado y, especialmente, de los beneficios de compartir espacios de retroalimentación y colaboración entre ellos. Similarmente, en relación con el sector privado, aunque se han desarrollado encuentros puntuales, y ciertos emprendedores públicos tienen experiencia en el sector bancario privado (Interbank, Banco de Crédito del Perú y Grupo Breca), eso no ha significado lazos más fuertes que impliquen interaprendizaje y apoyo mutuo. En contraste, la relación entre los laboratorios y la academia peruana o estadounidense se muestra como sólida y con activos vasos comunicantes.

La multidisciplinariedad de sus equipos ha facilitado la comprensión de los problemas públicos desde distintos ángulos, pero mantienen debilidades que podrían poner en riesgo, incluso, la existencia de los laboratorios. En todos los casos abordados se evidencian variadas experiencias académicas y profesionales. Economistas, politólogos, psicólogos, ingenieros, metodólogos, entre otros, son parte de los laboratorios de innovación, lo cual fortalece la calidad del abordaje del problema e identificación de las potenciales alternativas de solución. No obstante, el menguante respaldo institucional de los ministerios que los alojan debilita gravemente su sostenibilidad, lo que genera que tengan dificultades presupuestales para retener a su equipo y, en algunos casos, que sean reducidos a su mínima expresión. Sumado a ello, encontrar expertos en innovación pública es un desafío mayor para los laboratorios. Pocos centros académicos ofrecen planes de estudio de innovación y, de estos, la mayoría se concentra en la capital peruana.

Reflexiones finales

Los laboratorios de innovación tienen un nivel de importancia que solo es equiparada con los crecientes desafíos del Perú. A pesar de sus diferencias temáticas (educación, inclusión social, pensiones, gasto público y corrupción), la mayoría de estos se posicionan en un entorno burocrático que no termina de entender su rol, altamente expuesto a rotaciones por factores políticos y cuyo ritmo administrativo y prioridades de gestión distan de las necesidades de los laboratorios. Aun cuando el ambiente que los rodea no ha sido el más favorable, esto no apaña la relevancia que bien han sabido demostrar en los últimos años. Se destaca, en esta misma línea, la presencia de funcionarios cuya proactividad, liderazgo y motivación impulsa a contracorriente a los laboratorios de innovación, buscando poner a la toma de decisiones basada en evidencia en primer plano.

Esbozamos tres ideas que podrían contribuir con su institucionalización. Primero, es necesario limitar las idas y contravenidas políticas. Esto no es imposible y ya existen en el Perú experiencias de éxito entre instituciones diplomáticas, tributarias o de banca pública que han logrado consolidar su autonomía y preservar su calidad. Segundo, es fundamental la actualización normativa de innovación pública, debiendo promover espacios de diálogo en pro de la innovación y donde el apetito al riesgo, la no aversión al fracaso y la valoración de la evidencia sean sus pilares. Tercero, las alianzas tripartitas entre el gobierno y agencias multilaterales, sector privado y academia debe ser una prioridad. Sostenemos que esta fórmula fortalece y da legitimidad a los laboratorios, además de que les otorga experiencia internacional que, de otro modo, difícilmente podrían adquirir. Los laboratorios de innovación tienen la ominosa oportunidad de consolidarse como instituciones ancla en diseño y experimentación de políticas públicas frente a la cuasi indomable marea política peruana. Solo en la medida en que se implementen políticas costo-efectivas, escalables y sostenibles, el país podrá enfrentar óptimamente los desafíos a largo plazo que le esperan. Los laboratorios tienen la responsabilidad de presentarse como los faros que marquen el camino de la productividad, desarrollo e innovación.

Referencias

Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública. Nota técnica del BID.

Al-Ubaydli, O., Sok Lee, M., List, J., Mackevicius, C., y Suskind, D. (2019). How Can Experimentos Play a Greater Role in Public Policy? 12 Proposals from an Economic Model of Scaling. Becker Friedman Institute, 1-44.

Bardach, E. (1992). Problemas de la definición de problemas en el analisis de política. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 219-233). México: Miguel Ángel Porrúa.

Belling, M. (2016, 1º de diciembre). PCM crea Unidad de Cumplimiento de Gobierno. ProActivo. Consultado en https://proactivo.com.pe/pcm-crea-unidad-de-cumplimiento-de-gobierno/.

Brugué, Q., Blanco, I., y Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del clad Reforma y Democracia*, 5-34. Consultado en http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/059-Junio-2014/Brugue.pdf.

CEPLAN (2018). Guía de Políticas Nacionales. Consultado en https://www.ceplan.gob.pe/download/219607/.

Gomez, J., Romero, D. y Valladares, N. (2021). *El enfoque en el usuario final como herramienta para mejorar las intervenciones públicas en educación en el Perú a través de proyectos de innovación: Caso – MINEDULAB*. Lima: PUCP. https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/PUCP_6924209a44e11c8d3c7c1be2fe75700a/Details

Herrera, C., y Montoya, L. (2013, julio-diciembre). El emprendedor: una aproximación a su definición y caracterización. *Punto de Vista*, *IV*(7), 7-30.

IPA y J-PAL (2016). Implementación del laboratorio de innovación costo-efectiva de la política educativa: MineduLab. IPA y J-PAL.

J-PAL (2018). Creating a Culture of Evidence Use: Lessons from J-PAL's Government Partnership in Latin America. J-PAL.

Laboratorio de Gobierno (2018). Permitido innovar: Guías para transformar el Estado chileno. ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de proyectos de innovación? Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Consultado en https://www.lab.gob.cl/uploads/filer_public/ff/37/ff37c584-dcd1-4930-b2c0-2f5337924d0f/vf2-20180516-toolkit_proyectos.pdf.

Llosa, M. (2019, 6 de octubre). Champán sin espuma: Situación de la innovación pública en el Estado peruano. Consultado en https://innovacionconrocoto.wordpress.com/2019/10/06/example-post/.

Llosa, M. A. (2020). Experiencia comunicacional en el Laboratorio de Innovación de la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial (OCGIS) de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, entre agosto de 2018 y julio de 2019. Consultado en https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/7756/LLOSA_RM.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Martins, J. (2021, 20 de abril). Cómo entender los procesos iterativos (con ejemplos). Consultado en https://asana.com/es/resources/iterative-process.

MIDIS (2024, 13 de marzo). Información Institucional del MIDIS. Consultado en https://www.gob.pe/institucion/midis/institucional.

Orellana, L. (2024, 24 de abril). Laboratorios de innovación: un desafío en el sector público. PIRKA Consultoría. Recuperado de https://pirka.pe/laboratorios-de-innovacion-un-desafio-en-el-sector-publico/

Paonessa, L. (2019, 18 de abril). ¿Qué son los Laboratorios de Innovación Pública? BID. Consultado en https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-son-los-Laboratorios-de-innovacion-publica/.

PCM (2018, 12 de septiembre). PCM ejecutará proyecto para simplificar y digitalizar trámites de instituciones estatales con préstamo de US$50 millones del BID. Consultado en https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/18875-pcm-ejecutara-proyecto-para-simplificar-y-digitalizar-tramites-de-instituciones-estatales-con-prestamo-de-us-50-millones-del-bid.

Ponce, A. (2021). Laboratorios de innovación en economías emergentes: fundamentos básicos para el sector público. Saber Servir, 139-151.

Ravines, T., & Bazán, D. (2020). Apuntes sobre innovación pública e innovación social: la agenda pendiente. 1-12. https://www.academia.edu/44463153/Apuntes_sobre_Innovaci%C3%B3n_P%C3%BAblica_e_Innovaci%C3%B3n_Social_la_Agenda_Pendiente

Roggero, D. (2023). Reflexiones sobre Innovación Pública: Una Revisión de "Evidencias MineduLAB de Perú". *Paradigma. Revista de Investigación Educativa*, 58. https://www.researchgate.net/publication/376283139_Reflexiones_sobre_Innovacion_Publica_Una_Revision_de_Evidencias_MineduLAB_de_Peru

Rosas, A. (2017). *Componentes clave para la escalabilidad de las innovaciones en el laboratorio de innovación MineduLab*. Lima: PUCP.

Roth Deubel, A.-N. (2007). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Servir (2024). Servidores que inspiran: Alejandro Arrieta Elguera. Consultado en https://www.servir.gob.pe/servidores-que-inspiran-alejandro-arrieta-elguera/.

SGP (2021). Lineamientos N° 001-2021-SGP, "Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora". Consultado en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1977051/orientaciones%20de%20innovaci%C3%B3n.pdf.pdf?v=1624725433.

SGP (2023, 28 de diciembre). Lineamientos que establecen orientaciones para el desarrollo de concursos de innovación pública. Consultado en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5636927/4992620-1-lineamientos-de-concurso-de-innovacion-rvd-28dic-hcs-vf-pdf-f-f-f.pdf?v=1704406969.

Waissbluth, M., *et al*. (2014, septiembre). Co-creación para la innovación: Un caso en el sector público chileno. *Revista Ingeniería de Sistemas*, XXVIII, 5-26. Consultado en http://www.dii.uchile.cl/~ris/RIS2014/1innovacion.pdf.

12

Experimentos de campo en gobierno digital: por qué y cómo hacerlos

Benjamin Roseth
Banco Interamericano de Desarrollo

Julieth Santamaría
Banco Interamericano de Desarrollo

¿Por qué pensar en experimentos de campo de gobierno digital?

Cada vez más, las soluciones a los problemas asociados a los servicios públicos involucran un elemento digital. ¿Una baja tasa de adopción? Digitalízalo. ¿Altos costos de prestación? Digitalízalo. ¿Difícil comunicación con el usuario? Adivina cuál sería la respuesta.

El aumento en la dependencia de los servicios digitales, acompañado por un crecimiento en el presupuesto público dedicado a estos servicios, resaltan la relevancia de responder estas preguntas básicas: ¿la herramienta efectivamente resuelve el problema? ¿Cuál es la solución más costo-efectiva? ¿Para quiénes funciona y para quiénes no? ¿Qué explica su efectividad o la falta de esta? A pesar de la proliferación de soluciones en el mercado, hay una escasez de respuestas a estas preguntas.

A medida que el gobierno digital va ocupando un lugar cada vez más central en las agendas de gobierno, no puede faltar la evidencia rigurosa, por varias razones. Primero, el gobierno digital tendrá que competir por recursos presupuestarios en sectores igualmente importantes como salud, educación y transporte. Dada esta posible limitación presupuestal, es imperativo realizar inversiones efectivas. Y segundo, sus impactos en la sociedad serán cada vez más profundos — a veces con peligros asociados (por ejemplo, de violación de privacidad, o discriminación producto de algoritmos)—. En este contexto, es

necesario medir los resultados positivos y negativos atribuibles a herramientas de gobierno digital, pero esta medición es un reto por múltiples razones.

En el ámbito de gobierno digital es común que la implementación de herramientas digitales forme parte de un paquete de reformas o innovaciones implementadas simultáneamente. Si bien es posible analizar los efectos que experimentan las personas expuestas a una herramienta de gobierno digital antes y después de su implementación, el desafío radica en establecer que los cambios en los resultados observados se deben exclusivamente a la herramienta digital y no a otras reformas que se dan paralelamente. Por ejemplo, al implementar un sistema de agendamiento de citas médicas en línea y evaluar su relación con el aumento en el número de citas programadas y la mejora en la eficiencia administrativa, resulta difícil determinar si estos cambios se deben únicamente a la nueva herramienta o a otras acciones simultáneas, como la contratación de personal médico adicional que ocurrió al mismo tiempo.

Cuando se implementan herramientas digitales, es también muy posible que los usuarios de estos servicios tengan características diferentes a la población en general que los lleve a comportarse diferente. Por ejemplo, es factible que personas con mejor conectividad y habilidades digitales sean quienes se inclinen por utilizar un sistema de agendamiento de citas médicas en línea. Si quisiéramos evaluar los efectos de este sistema en los tiempos requeridos para solicitar una cita antes y después de la implementación del sistema, restringiéndonos únicamente a aquellos que han empleado el sistema de agendamiento obtendríamos un resultado sesgado de la verdadera eficacia de la herramienta. Esto se debe a que estos usuarios ya poseen una predisposición inherente a comprender rápidamente el funcionamiento de páginas web, en contraste con la población general. Esto se conoce en economía como sesgo de selección.

La implementación de herramientas de gobierno digital a menudo conduce a una mejora en la calidad de los datos, lo que complica la comparación de datos a lo largo del tiempo. Continuando con el ejemplo anterior, antes de la digitalización del sistema de agendamiento, cada hospital podía mantener registros de pacientes, ya sea en papel o en formato electrónico según su preferencia y capacidad tecnológica. Una forma en que el gobierno central podía recopilar información sobre el número de mujeres de entre 18 y 45 años era solicitando a cada centro médico que proporcionara estos datos. Es probable que aquellos con un sistema electrónico de gestión de citas pudieran ofrecer información de manera más rápida y precisa, mientras que los centros médicos

que utilizaban un sistema en papel tenían una mayor probabilidad de cometer errores en el conteo. Una vez implementado el sistema centralizado de agendamiento de citas, la recolección y gestión de datos se estandariza, lo que permite al gobierno central obtener cifras precisas en tiempo real de todos los centros médicos. Por lo tanto, comparar tendencias en el número de citas agendadas antes y después de la implementación del sistema puede resultar injusto. Es posible que el gobierno central detecte un aumento en el número de citas médicas debido a la mejora en la calidad de los datos, y no necesariamente porque haya un incremento real en la cantidad de mujeres de entre 18 y 45 años solicitando citas.

Es así como los experimentos aleatorizados —el "estándar de oro" en la investigación económica— surgen como herramienta útil para contestar preguntas clave del gobierno digital eliminando todos los problemas mencionados anteriormente. Por un lado, aseguran que los resultados obtenidos sean directamente atribuibles a la intervención analizada. Por otro lado, los rigurosos requisitos de planificación necesarios para implementar estos experimentos disminuyen la posibilidad de tener sesgos de selección y facilitan la posibilidad de recolectar datos de calidad. En la siguiente sección detallamos qué es un experimento de campo y cómo resuelve el problema de realizar inferencia causal en el ámbito de gobierno digital.

¿Qué es un experimento de campo y cuándo es una buena idea implementarlo en el campo de gobierno digital?

El desafío principal en la inferencia causal reside en la imposibilidad de que una persona esté simultáneamente expuesta y no expuesta a una intervención en un mismo punto del tiempo. Además, comparar a un individuo antes y después de su exposición tampoco proporcionaría estimaciones precisas de los efectos del programa, debido a las limitaciones mencionadas anteriormente. Por lo tanto, para evaluar los impactos de las herramientas de gobierno digital es crucial emplear métodos que comparen grupos de individuos con características similares que hayan estado expuestos o no al programa. Estas metodologías se conocen como técnicas de inferencia causal.

Existen diversas metodologías de inferencia causal, pero todas comparten al menos un requisito fundamental: que la exposición a una política o la

asignación a una intervención no debe estar relacionada con características observables o no observables de las personas o grupos de interés. Esto quiere decir que la única diferencia entre el grupo expuesto a la intervención y el que no lo está es precisamente su exposición a la intervención. En la vida real, esto sucede solo gracias a *1)* circunstancias naturales fortuitas o reglas empíricas, y *2)* planificación deliberada, mediante experimentos controlados. A continuación examinaremos cómo se manifiestan estos dos escenarios en situaciones cotidianas y por qué los experimentos son el estándar de oro para las mediciones causales.

Para ilustrar el primer escenario, consideremos una herramienta diseñada para menores de 18 años que permite denunciar delitos mediante una aplicación móvil programada para lanzarse en septiembre de 2024. Para evaluar su eficacia, podríamos comparar los patrones de denuncia entre dos grupos: aquellos que están a punto de cumplir 18 años y aquellos que ya los cumplieron. En este enfoque, la fecha de nacimiento y la fecha de lanzamiento de la aplicación son fundamentales. Por ejemplo, si la aplicación se lanza en septiembre de 2024, podríamos analizar los patrones de denuncia, tanto en línea como presenciales, entre dos grupos de individuos: los que cumplirán 18 años entre noviembre y diciembre de 2024 (con acceso a la aplicación) y los que lo hicieron entre julio y agosto de 2024 (sin acceso a la aplicación). Estos dos grupos deberían compartir características similares, salvo la diferencia en sus meses de nacimiento. En este caso, las circunstancias naturales, no controladas por las personas involucradas, generan un contraste natural entre aquellos que pueden y no pueden acceder a la intervención específica.

Sin embargo, en la realidad, es poco común encontrarse con circunstancias naturales que limiten el acceso a servicios para una parte de la ciudadanía. En tales situaciones, los experimentos toman una relevancia significativa, ya que es responsabilidad del investigador llevar a cabo una planificación deliberada para determinar qué grupos deben estar expuestos a la intervención o política en cuestión.

En un sentido básico, un experimento de campo[1] es una forma de contestar una pregunta causal en la vida real, no en un laboratorio. En un experimento, el equipo de investigadores comienza por definir las unidades de

[1] El contenido de esta sección está basado en Banerjee y Duflo (2009), Gertler *et al.* (2016) y Bernal y Peña (2011).

aleatorización, que pueden ser ciudadanos, funcionarios, municipios, instituciones u otras entidades relevantes. A continuación, determinan cuántas políticas, hipótesis o intervenciones desean evaluar en estas unidades para así establecer los grupos de intervención. Por ejemplo, si se van a probar dos políticas, se crearán tres grupos: uno de control, que no recibirá ninguna intervención o quizá recibirá una intervención placebo, y dos grupos de tratamiento, cada uno de los cuales recibirá una política específica. Finalmente, el investigador elige el método de asignación de las unidades a los grupos de intervención. Esta metodología puede consistir en la aleatorización de todas las unidades (aleatorización simple) o en la aleatorización de unidades que comparten características observables (aleatorización estratificada).

La pieza clave de los experimentos es la aleatorización. Al asignar de forma aleatoria las unidades a los grupos de intervención, se establece un punto de partida en el que cualquier diferencia observada entre los grupos experimentales se puede atribuir exclusivamente a la exposición a la intervención, en lugar de a diferencias inherentes a las características de los participantes. Esto neutraliza el sesgo de selección. Además, en un experimento aleatorizado, la gestión de la distribución de los tratamientos y su intensidad reduce la posibilidad de que los efectos puedan ser explicados por otras variables. Ambas razones, robustecen.

El campo de estudio de gobierno digital se ha llevado a cabo relativamente pocos experimentos en comparación con otros campos de desarrollo más establecidos como son salud y educación. Algunos de los ejemplos destacados en el campo son la evaluación de la implementación de una infraestructura de pagos que requería autenticación biométrica de los beneficiarios en India, en relación con el tiempo de procesamiento y los niveles de corrupción (Muralidharan *et al*., 2016). Asimismo, se ha investigado sobre los efectos de la digitalización del proceso de renovación de identidad en Bolivia sobre los tiempos de tramitación (Chong *et al*., 2022), y los efectos en el acceso a crédito causados por la digitalización de los registros de tierra en India (Deininger y Goyal, 2012), entre otros estudios importantes.

No obstante, hay una necesidad de comenzar a generar más evidencia sobre la efectividad de las herramientas de gobierno digital mediante estudios experimentales en la región y hay un océano de oportunidades para hacerlo. Aunque los experimentos de campo pueden ser una herramienta poderosa, es importante reconocer que su implementación conlleva costos

significativos y puede demandar un tiempo considerable para generar resultados concretos (Angrist y Pischke, 2014). Por tanto, es necesario entender cuándo es adecuado utilizarlos para poder medir el impacto y/o el costo-efectividad de alguna intervención, y cuándo no.

Puede ser buena idea hacer un experimento de campo de gobierno digital cuando se evidencian una o más de las siguientes condiciones:

- Hay varias políticas o herramientas disponibles, pero no hay claridad sobre cuál es la más efectiva o costo-efectiva.
- Se planea realizar un piloto antes de una implementación a escala.
- Se planea implementar una política de forma gradual o escalonada entre las unidades, comenzando por un grupo y otro grupo después.
- Se quiere entender:
  - El efecto causal de una intervención
  - La magnitud del efecto de una intervención
  - Los efectos diferenciales entre diferentes grupos poblacionales
  - Los efectos diferenciales, y el costo-efectividad, entre diferentes intervenciones

Un experimento de campo *no* es el mejor mecanismo cuando:

- La pregunta importante es decidir si hacer o no una inversión mayor
- Se quiere evaluar la efectividad de un programa muy amplio
- Hay datos administrativos exhaustivos sobre el tema que se quiere estudiar
- No hay apetito por implementar grupos de tratamiento y control
- La intervención tiene principalmente efectos a largo plazo
- Es necesario profundizar sobre las experiencias individuales

Ejemplos recientes de experimentos de campo de gobierno digital

En esta sección presentamos un resumen de cuatro experimentos de campo de gobierno digital realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo junto con socios de diferentes gobiernos en el periodo 2019-2023. En cada caso, se discute la motivación del estudio, el diseño, la ejecución y los resultados.

Entrega proactiva de la renovación de la cédula de identidad en Panamá[2]

a) Motivación: En 2018, en conferencias y otros foros internacionales, empezamos a escuchar el término "entrega proactiva de servicios". Países avanzados como Estonia comenzaron a mostrar cómo el Estado podía entregarle servicios al ciudadano sin que este lo solicitara. La proactividad mejoraba la cobertura, reducía la carga transaccional de los usuarios y aumentaba la satisfacción ciudadana. El potencial para el mundo en desarrollo era importante, pues la baja adopción de servicios, en particular prestaciones sociales, es común (Blanco y Vargas, 2013; Muralidharan *et al*., 2020). Pero teníamos la duda: ¿la entrega proactiva de servicios públicos era posible en América Latina? ¿Tendría el efecto esperado?

Buscamos una oportunidad para evaluar la entrega proactiva en América Latina, llegamos al trámite de renovación de la cédula en Panamá por recomendación del ente rector de gobierno digital (la Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental). A finales de 2019, el 15% de las personas cuyas cédulas habían vencido en 2018 no las habían renovado. Esto era problemático porque *1)* en Panamá es ilegal tener una cédula vencida, y *2)* no tener una cédula vigente podía suponer dificultades para acceder a servicios públicos y privados que requerían verificación de identidad. Un caso de uso importante se dio en marzo 2020, cuando la cédula se convirtió en el vehículo de entrega de un nuevo subsidio de alimentos y bienes básicos (el Vale Digital) que el gobierno panameño creó para dar respuesta a los efectos económicos de la pandemia.

b) Diseño:[3] Nuestra pregunta de investigación era: ¿Cuál es el efecto de la entrega proactiva sobre la renovación oportuna de la cédula de identidad? Para contestarla, asignamos aleatoriamente a 3 156 personas con cédulas que estaban próximas a vencerse[4] a tres brazos de intervención:

---

[2] Este apartado está basado en Reyes *et al.* (2021).

[3] El diseño del experimento se inspiró en Finkelstein y Notowidigdo (2019).

[4] Sus cédulas se vencerían en marzo de 2020 y recibieron los mensajes de intervención en enero de 2020.

1) Recordatorios por mensaje de texto (1 052 personas). Estos mensajes decían: "Se te vence la cédula de identidad pronto, renuévala hoy en una oficina del Tribunal Electoral" (la autoridad encargada de la emisión de la cédula). Pensábamos en estos recordatorios como una forma básica de entrega proactiva —el gobierno realmente no *entrega* nada, pero al menos usa la información disponible para evitarle al ciudadano tener que recordar hacer algo—.
2) Recordatorios por mensaje de texto con un enlace web para realizar la renovación en línea, que contenía información personal precargada (1 052 personas). Esta intervención iba dos pasos más hacia una verdadera entrega proactiva al eliminar la necesidad de acudir a una oficina pública. Además, se facilitó el proceso de renovación al precargar información existente como nombre, número de documento, género y fecha de nacimiento. Al ingresar al enlace, los usuarios solo debieron actualizar su foto y firma.
3) Control puro (1 052 personas).

Los resultados que queríamos medir eran: *1)* la tasa de renovación oportuna, y *2)* el nivel de acceso al nuevo beneficio económico, el Vale Digital. Estos resultados se midieron a través de datos administrativos.

c) Ejecución: Para implementar este experimento, completamos los siguientes pasos previos:

- Generar la base de datos de participantes, a través de un cruce de la base de cedulación (que nos permitía identificar quiénes tenían cédulas que se vencían en los primeros meses de 2020) y una base de datos de contactos de la institución pública que maneja la línea telefónica de atención pública (311), para asociar un número telefónico a las personas que tenían cédulas de próximo vencimiento.
- Contratar el diseño (de cero) de la página web para la realización del primer paso del trámite de renovación de la cédula, en particular para recibir la foto y firma actualizadas y confirmar la demás información personal.
- Contratar un servicio de mensajería de texto para el envío de los recordatorios.

- Capacitar al personal de las oficinas de atención al público del Tribunal Electoral de cómo manejar los casos de las personas que completaran la solicitud de la renovación de la cédula en línea.
- Crear una línea de atención al público para atender consultas ciudadanas sobre la aplicación digital.
- Diseñar y contratar una encuesta telefónica para recopilar datos complementarios.

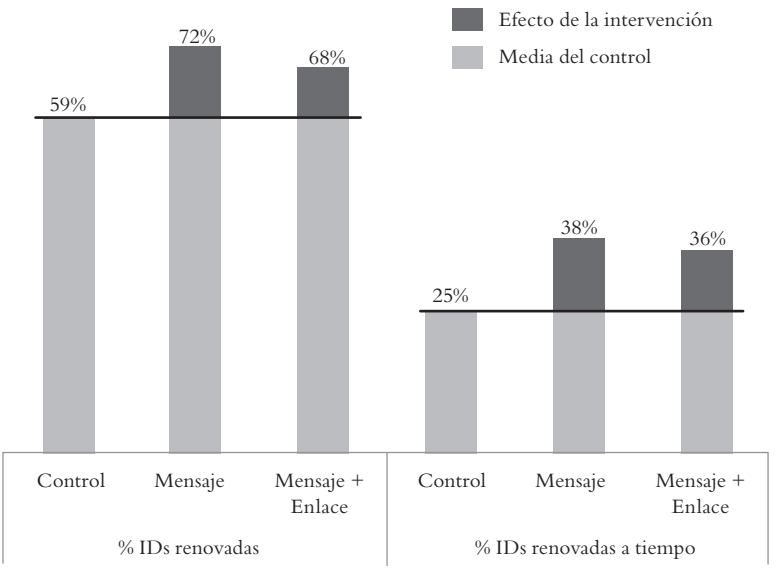
Comenzamos el envío de mensajes a finales de enero de 2020 con la intención de continuar hasta agosto para acumular una muestra de alrededor de 11 000 personas. Sin embargo, la pandemia intervino. El gobierno declaró que, por una medida de emergencia, extendería la vigencia de todas las cédulas de identidad de manera indefinida. Por tal razón, dejamos de enviar mensajes a finales de marzo, habiendo acumulado una muestra de 3 459 personas en total.

d) Resultados: Inicialmente, creíamos que el mayor impacto se iba a ver entre las personas que recibieron el recordatorio combinado con el enlace para solicitar la renovación de la cédula en línea. Similarmente, pensamos que quienes habían recibido el enlace también tendrían un mayor acceso al Vale Digital. Sin embargo, pasó justo lo contrario: el mensaje con enlace produjo una menor tasa de renovación de la cédula (véase la gráfica 1), y también llevó a menos acceso al Vale Digital.

Al analizar los datos de la encuesta telefónica, entendimos qué había pasado: muchas personas que habían recibido el enlace lo abrieron (~25%), pero el 60% abandonó el proceso antes de terminar. El punto crítico resultó ser la carga de la foto: aunque incluimos instrucciones y una infografía dentro de la aplicación que mostraba cómo sacar la foto (no podía ser una *selfie*), una minoría de las personas hizo ese paso bien, y por tanto, no podían avanzar en el proceso. Concluimos que la frecuencia del abandono tan alta se debía a una mala experiencia de usuario (es contraintuitivo pedirle a alguien que suba una foto en su celular que no sea una *selfie*), seguramente como resultado de falta de un periodo de prueba con usuarios reales (que se omitió para cumplir con fechas límite asociadas a nuestra fuente de financiamiento). En retrospectiva, determinamos que si bien haber omitido la fase de pruebas con

usuarios llevó a resultados empíricos interesantes, no es una práctica recomendable para implementaciones a escala.

Gráfica 1. Proporción de personas que renovaron su cédula, por grupo experimental



Nota: Elaborada con base en Reyes *et al.* (2021). El área gris representa la media del grupo de control, mientras que el área más oscura representa el efecto de la intervención. La altura de las barras denota la suma de la media del control y el efecto de la intervención, lo que también corresponde al porcentaje de la variable de interés para cada grupo de intervención.

Entrega proactiva del tamizaje de cáncer de cuello uterino en Uruguay[5]

a) Motivación: El mismo interés en probar el potencial de la entrega proactiva de servicios que nos llevó al experimento de la renovación de la cédula en Panamá llevó a un experimento en Uruguay, gracias a una relación de largo plazo con el organismo responsable de gobierno digital allá (la Agencia de Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y el Conocimiento —AGESIC—). Los colegas de la AGESIC encontraron un caso importante: el tamizaje de cáncer de cuello uterino.

[5] Basado en Gallegos *et al.* (2023).

Este tamizaje, también conocido como el Papanicolau o Pap, es clave para la detección temprana del cáncer de cuello uterino. La Organización Mundial de la Salud recomienda que las mujeres de entre 30 y 70 años se lo practiquen cada tres años (OMS, 2020). En la ciudad de Montevideo, a 2019 el 60% de las mujeres no habían cumplido con esa recomendación.

Terminamos con dos grupos interesados en el estudio: la contraparte de gobierno digital, interesada en el concepto de entrega proactiva, y las autoridades de salud, interesadas en encontrar nuevos mecanismos para instar a las mujeres a hacerse el tamizaje.

b) Diseño:[6] Pusimos a prueba dos tipos de intervenciones que, hasta entonces, no se habían juntado en la literatura experimental: pequeños empujones a través de mensajes de texto (*nudges*) y servicios digitales. Con una muestra de 47 600 mujeres —todas de entre 30 y 70 años afiliadas al régimen de salud público residentes en Montevideo— diseñamos un estudio con cinco brazos experimentales:

- Mensaje sobre los *beneficios* del tamizaje, *con* enlace web donde la mujer podía agendar una cita (5 700 personas)
- Mensaje sobre los *riesgos* de no hacer tamizaje, *con* enlace web donde la mujer podía agendar una cita (5 700 personas)
- Mensaje sobre los *beneficios* del tamizaje, *sin* enlace (5 700 personas)
- Mensaje sobre los *riesgos* de no hacer el tamizaje, *sin* enlace (5 700 personas)
- Control puro (22 800 personas)

Los resultados que más nos interesaban eran: *1)* citas para el tamizaje agendadas, y *2)* citas para el tamizaje atendidas.

c) Ejecución: Para implementar este experimento tuvimos que completar los siguientes pasos previos:

[6] El diseño se inspiró en Muralidharan y Niehaus (2017), Muralidharan *et al.* (2016), Muralidharan *et al.* (2020), Rivers *et al.* (2005), Kremer *et al.* (2019) y Busso *et al.* (2015).

- Generar la base de datos de participantes, a través de un cruce entre las afiliadas al proveedor público de seguro médico (para identificar todas las mujeres en Montevideo de entre 30 y 70 años de edad) y una base de datos del Ministerio de Salud (para agregar la fecha del último tamizaje de cáncer de cuello uterino).
- Contratar el diseño de una herramienta en línea para el agendamiento de la cita del tamizaje. Al ingresar la cédula de identidad, la usuaria podía seleccionar el procedimiento (con "toma muestra PAP" precargado), el centro de atención, el proveedor y el horario. Parte importante del trabajo del diseño de la herramienta fue su integración con el sistema informático de agendamiento de citas que ya tenía el proveedor de salud.
- Contratar un servicio de mensajería de texto para el envío de los mensajes.
- Diseño y contratación de una encuesta telefónica para recopilar datos complementarios.

Comenzamos el envío de mensajes a mediados de noviembre de 2019. Hubo un percance importante al inicio: si bien nuestra intención original era enviar mensajes solo a mujeres que *no* se habían hecho un tamizaje en los últimos cinco años, equivocadamente enviamos mensajes solo a mujeres que *sí* se lo habían hecho en ese periodo (un error de programación en nuestro *do file* de Stata). Al darnos cuenta del error, con las contrapartes del gobierno, decidimos repetir el experimento con el grupo correcto. De esa manera, terminamos con una segmentación adicional de la muestra: mujeres con tamizaje en los últimos cinco años (con envíos hechos a finales de 2019), y mujeres sin el tamizaje en los últimos cinco años (con envíos hechos a inicios de 2020).

d) Resultados: Para los miembros del equipo que son fanáticos del gobierno digital, este experimento fue una gran victoria. Para los fanáticos de la economía del comportamiento, fue un poco decepcionante. La intervención que hizo la diferencia más grande fue proveer un enlace para el agendamiento en línea. En promedio, la aplicación digital aumentó la asistencia a las citas de tamizaje con respecto a los

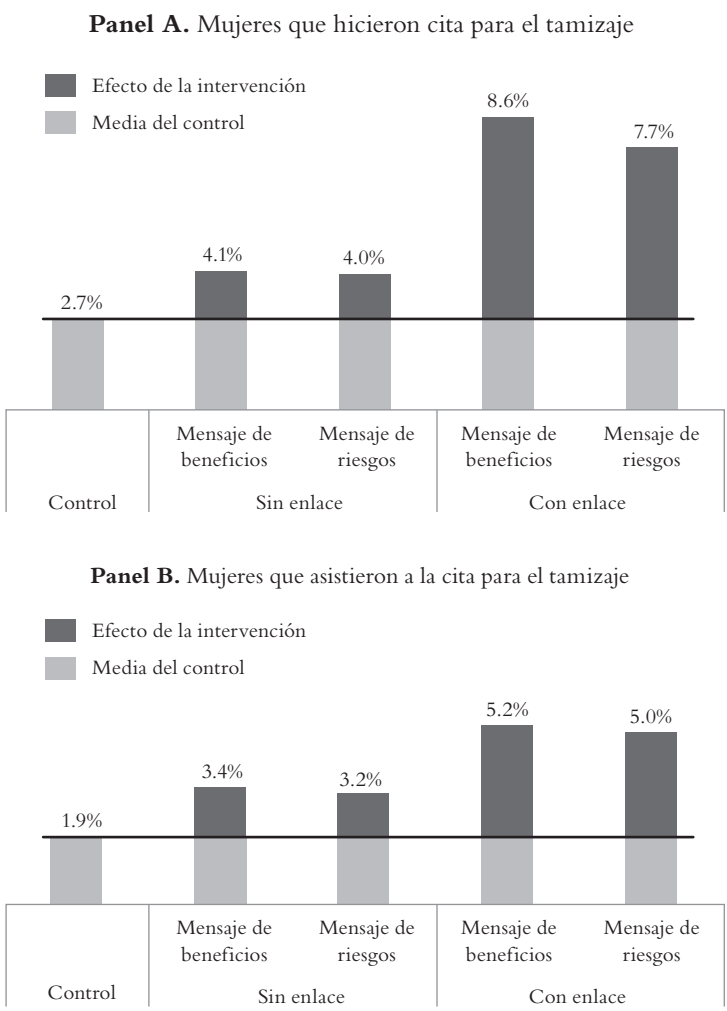
recordatorios dos veces, y triplicó la tasa de asistencia en comparación con un grupo de control puro (3.4 puntos porcentuales de aumento sobre una base de 1.9%). No hubo diferencias estadísticamente significativas en ninguno de los indicadores de resultado entre los brazos de mensajes enfocados en beneficios y los enfocados en riesgos. Es decir, un *nudge* del cambio de lenguaje no hizo ninguna diferencia. Curiosamente, encontramos que los impactos fueron significativamente más grandes para las mujeres que ya tenían un Papanicolau hecho en los últimos cinco años.

Nuestra interpretación de estos resultados fue que todo sumó: los mensajes ayudaron a aumentar la conciencia sobre la necesidad de hacer el Pap, y la aplicación lo hizo más fácil. La falta de diferencia en los efectos del mensaje de beneficios versus el mensaje de riesgos se debió a que el mensaje subyacente era el mismo: hacer el Pap. Concluimos que el mayor impacto para las mujeres que ya tenían un Pap hecho en los últimos cinco años frente a las que no, se debió a que las mujeres menos propensas a hacerse el Pap lo eran por razones diferentes a conciencia y costos transaccionales —potencialmente aversión al procedimiento como tal—.

Promoción de la identidad digital en Uruguay

a) Motivación: Este estudio surgió a partir de una pregunta que nos intrigaba: ¿por qué, a pesar de los múltiples beneficios que los servicios digitales ofrecen, su adopción sigue siendo restringida, incluso entre aquellos que disponen de todos los recursos necesarios para adoptarlos? Como lo vimos en los casos anteriores, los servicios digitales pueden facilitar el acceso simplificado a servicios esenciales. Por esa razón, junto con la AGESIC, decidimos estudiar un servicio digital especial: la identificación digital, que sirve de "puerta de entrada" a muchos servicios en línea. Pensábamos que la consciencia acerca de la existencia de la identificación digital y el conocimiento acerca de cómo obtenerla eran barreras importantes para su adopción. Por lo tanto, decidimos explorar tanto canales tradicionales de difusión, como los mensajes de texto y las llamadas telefónicas, como canales más novedosos, como WhatsApp, para mejorar el conocimiento acerca de la ID digital.

Gráfica 2. Proporción de personas que hicieron y asistieron a la cita del tamizaje de cáncer de cuello uterino cédula, por grupo experimental



Fuente: Elaboración de los autores usando insumos de Gallegos *et al.* (2023). Increasing the take-up of public health services: An at-scale experiment on digital government. Journal of Public Economics, Vol. 227.

Nuestro objetivo era evaluar la manera más costo-efectiva para generar conciencia en la ciudadanía sobre nuevos servicios digitales.

Había grandes retos para la adopción de la ID digital en Uruguay: hay tres proveedores, cada uno con su propio nombre para la ID digital,

su propio sitio web para el trámite de inscripción (el primer paso), sus propios lugares de autenticación biométrica (el segundo paso) y su propio método de uso (mediante aplicación móvil o con lector físico de cédula). Esta diversidad de opciones generaba confusión en la ciudadanía sobre si todas las ID digitales tenían el mismo valor jurídico (¡lo tienen!) y sobre el proceso de adquisición y uso. Por tanto, la ID digital presenta un caso ideal para evaluar si la manera de comunicar la adquisición de los servicios digitales influye en su adquisición y uso efectivo.

b) Diseño: Nuestro enfoque se centró en aumentar la conciencia sobre la ID digital entre dos grupos específicos: aquellos que aún no habían iniciado el proceso de adquisición (nivel 0) y aquellos que habían dado el primer paso al realizar un registro en línea (nivel 1). Para obtener la ID digital se requería un paso adicional, que consistía en la verificación biométrica presencial (niveles 2 y 3).

Asignamos entonces a 17 000 personas a un grupo de control (5 000 personas), que no recibió ninguna intervención, y tres de tratamiento:

- Mensajes de texto: 5 000 personas recibieron mensajes concisos que incentivaban a explorar más sobre la ID digital y sobre el proceso de adquisición con cada uno de los proveedores. Ninguno de los mensajes era extenso, debido a la limitación de caracteres, ni contenía videos o imágenes.
- Mensajes de WhatsApp: 5 000 personas recibieron mensajes de WhatsApp. Desarrollamos un chat interactivo que brindaba información de acuerdo con la elección del usuario sobre, por ejemplo, su proveedor de preferencia. Para enriquecer los mensajes escritos, enviábamos imágenes, videos y enlaces web con el fin de brindar a la ciudadanía herramientas de consulta de acuerdo con sus preferencias
- Llamadas telefónicas: 2 000 personas recibieron llamadas informativas. Elaboramos un guion con el propósito de informar a las personas durante breves llamadas sobre la existencia y los beneficios de su ID digital. Durante estas llamadas, indagábamos acerca de su preferencia de proveedor y proporcionábamos instrucciones específicas según su elección.

Además de contar con datos administrativos sobre el nivel de ID digital de las personas en el estudio antes y después del envío de comunicaciones, se realizó una encuesta telefónica con una muestra de 10% del total de contactos (1 700 encuestas). En la encuesta, además del conocimiento, tenencia y uso de ID digital, se consultó sobre otras percepciones ciudadanas sobre el gobierno y los servicios digitales.

Los resultados que más nos interesaban era: *1)* la tasa de adquisición de la ID digital; *2)* la tasa de uso de la ID digital.

c) Ejecución: Para llevar a cabo este estudio, seguimos los siguientes pasos:

- Se coordinó con la AGESIC la generación de una base de datos con los datos de contacto más actualizados para personas que tenían nivel 0 o 1 de identificación digital (sin ID digital).
- Se realizó una aleatorización de las personas en ese listado estratificado por nivel de ID digital.
- Se diseñó un cuestionario para la realización de una encuesta telefónica una vez que las comunicaciones de promoción finalizaran.
- Se contrató una plataforma para el envío de mensajes de texto y para la construcción del chatbot de WhatsApp. La AGESIC ya contaba con un canal de WhatsApp, de manera que el desarrollo del canal conversacional consistía en una rama que era solamente visible para las personas que participaban del estudio.
- Se contrató una firma encuestadora que se encargó tanto de las llamadas telefónicas informativas como de la aplicación de la encuesta.

Uno de los desafíos en la ejecución de este experimento se relacionó con la obtención de datos administrativos precisos y actualizados. Al comienzo, requeríamos una base de datos inicial que incluyera personas en los niveles 0 y 1, con actualizaciones semanales posteriores para poder enviar mensajes personalizados a los ciudadanos. Sin embargo, al recibir la primera actualización de la base de datos original notamos discrepancias en los niveles de identificación en comparación con la base inicial. ¿La razón? Debido a que Uruguay cuenta con tres proveedores en el país y la AGESIC centraliza estos datos, había un retraso en la actualización de los datos centrales. A causa de las inconsistencias de

los datos administrativos, los resultados principales del estudio se basaron en la información obtenida a través de encuestas, en lugar de usar los datos administrativos.

d) Resultados: Encontramos que el canal más efectivo para aumentar la conciencia sobre la existencia de la ID digital fue WhatsApp, seguido por las llamadas telefónicas. Los mensajes SMS no provocaron ningún cambio de conciencia acerca de la ID digital. Este resultado tiene sentido en el contexto de una gran cobertura y uso que tiene WhatsApp en Uruguay y por la posibilidad que tiene este canal de generar una experiencia personalizada para el usuario. Por otra parte, a pesar del aumento de conciencia, el análisis de datos administrativos reveló que ninguno de los canales fue efectivo para inducir un aumento en la tasa de adquisición o uso de la identificación digital, medido a los cuatro meses de haber implementado las promociones. Estos efectos se mantuvieron consistentes a través de diferentes características demográficas como género, nivel educativo, ubicación geográfica y uso de los servicios gubernamentales en los últimos 12 meses. Este resultado no es una sorpresa dado el alto costo transaccional que se puede asociar a la adquisición de la identificación digital. La adquisición de la ID digital requiere de un registro en línea seguido de una autenticación en persona en una de las oficinas autorizadas por cada uno de los proveedores. Hay proveedores privados y públicos. En este contexto de complejidad, es posible que generar incentivos para aumentar la tasa de adquisición pueda tomar algo más que cuatro meses.

Notablemente, como resultado de las encuestas, encontramos que un alto porcentaje de las personas poseen percepciones equivocadas sobre su tenencia de la ID digital. Un 20% de las personas que no la tienen erróneamente creen que la tienen, mientras 35% de los individuos que sí la tienen creen que no. Interpretamos que estos resultados se deben a la naturaleza del régimen de ID digital en Uruguay —múltiples proveedores y múltiples niveles de confianza, incluyendo una opción que es posible que las personas tengan sin siquiera saberlo (cédula con chip)—.

Promoción de la ciberseguridad entre funcionarios públicos en Argentina

e) Motivación: La región ha experimentado un aumento en la cantidad de ciberataques dirigidos a instituciones públicas. Una solución para abordar estos desafíos es la inversión en la creación de sistemas de protección de activos informáticos mediante hardware, software y equipos especializados. Sin embargo, no todos los gobiernos tienen la capacidad de realizar inversiones a gran escala. Este experimento de campo surgió de la idea de tratar de fortalecer la ciberseguridad de las instituciones públicas mediante soluciones que requieren menor presupuesto y pueden implementarse en plazos más cortos. Además, se enfoca en fortalecer uno de los eslabones más vulnerables dentro de la cadena de defensa: los funcionarios públicos. Más de dos tercios de los ciberataques en las organizaciones se producen como resultado de negligencia de parte de un empleado (Cybint Solutions, 2020). Uno de los tipos de ataques a los que son susceptibles los empleados son emails de *phishing* —un intento de lograr que usuarios hagan clic en enlaces peligrosos, abran archivos con virus o compartan información con desconocidos—. Un metaanálisis de experimentos de *phishing* encontró que un promedio de 21% de los empleados caen en la trampa (Sommestad y Karlzén, 2019).

f) Diseño: El objetivo de este experimento era evaluar cuál sería el enfoque más rentable para fortalecer las habilidades en ciberseguridad de los funcionarios públicos pertenecientes a la Jefatura de Gabinete de Ministros en Argentina, ya sea a través de la formación tradicional mediante cursos o mediante un enfoque de "aprender haciendo". Se recopilaron datos de contacto de aproximadamente 1 920 funcionarios públicos, quienes fueron asignados aleatoriamente a tres grupos diferentes (cada uno de 640 funcionarios): *1)* un grupo que recibió un correo electrónico semanal incentivándolos a completar un curso de 40 minutos sobre *phishing*; *2)* un grupo que recibió correos electrónicos semanales de *phishing* diseñados para poner a prueba su capacidad de detectar intentos de fraude, seguidos de retroalimentación sobre las acciones acertadas o equivocadas tomadas por el funcionario; *3)* un grupo de control.

La evaluación de los resultados se realizó utilizando dos fuentes de datos. En primer lugar, los funcionarios de los tres grupos de intervención recibieron dos correos electrónicos de *phishing* al comienzo y dos al final de la intervención. Estos correos electrónicos se diseñaron con el propósito de maximizar el número de clics, lo que nos permitió evaluar la tasa de éxito en la detección de intentos de fraude al inicio y al final de las intervenciones. Además, después de los dos últimos correos electrónicos de *phishing* utilizados para la evaluación, se envió una encuesta a todos los funcionarios públicos. Esta encuesta evaluó tanto sus conocimientos sobre *phishing* como sus percepciones generales sobre el compromiso institucional en el fortalecimiento de la ciberseguridad, entre otros aspectos.

g) Ejecución: Para poder llevar a cabo este experimento se requirió:

- Obtener una base de datos de funcionarios públicos junto con sus correos electrónicos. La base de datos contenía variables como el género y edad de los funcionarios, de manera que la muestra se estratificó de acuerdo con características demográficas disponibles antes de la aleatorización.
- Se contrató una plataforma de ciberseguridad que proveía tanto el servicio de cursos de *phishing* como el envío de correos de *phishing* seguidos de retroalimentación sobre las acciones tomadas. Esta plataforma recolectaba información sobre las acciones tomadas por aquellos funcionarios que recibían correos de promoción de los cursos, como si habían iniciado el curso o no, y acciones tomadas por funcionarios que recibían correos de *phishing* (como si habían hecho clics en links dentro del correo).
- Finalmente, se coordinó con el equipo de Jefatura de Gabinete para que realizaran una recolección semanal a nivel individual sobre los reportes de *phishing*.

Entre los desafíos de la ejecución estuvo la recolección de los reportes de *phishing*. Inicialmente, planeamos integrar un botón de reporte al correo electrónico de los funcionarios para facilitar esta tarea. Sin embargo, por cuestiones técnicas, no se pudo implementar este botón

en los tiempos esperados. Por tanto, contábamos con el conocimiento de los funcionarios sobre cómo hacer llegar un reporte al equipo de ciberseguridad de jefatura para poder obtener datos.

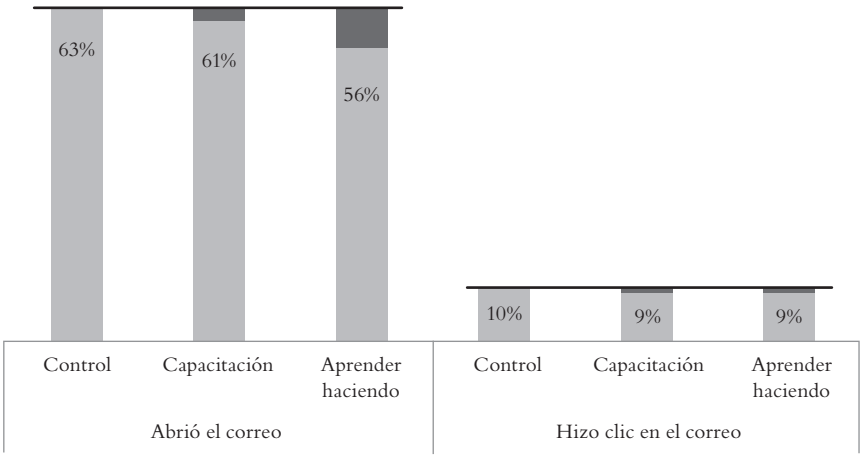
El siguiente desafío al que nos enfrentamos fue el de la credibilidad de los correos de intervención. Al comienzo del experimento la jefatura envió un correo a las personas asignadas para recibir un curso en línea para informarles que recibirían una serie de correos de un tercero (el administrador de la plataforma). Si bien se llevó a cabo esta medida para otorgar legitimidad a dicha serie de correos, la baja tasa de registro en los cursos (entre 3 y el 4) sugiere que quizá no todos los funcionarios eran conscientes de que se trataba de una campaña avalada por su empleador.

h) Resultados: Encontramos que la metodología más efectiva para mejorar la respuesta en contra del *phishing* es la de "aprender haciendo". En esta modalidad, observamos que los funcionarios mostraron una disminución de hasta 7 puntos porcentuales en la probabilidad de abrir correos de *phishing*, comparado con una reducción de 2 puntos porcentuales entre aquellos que recibieron el entrenamiento en línea. Además, encontramos una relativa menor propensión a hacer clic en los enlaces contenidos en esos correos, aunque este efecto no fue estadísticamente significativo. Si bien no se muestra en la gráfica, también evaluamos los resultados relacionados con el reporte de correos *phishing*. No encontramos cambios en el reporte de los correos para ninguno de los grupos de intervención.

Cuando desagregamos los efectos por grupos demográficos, sí encontramos diferencias en dos grupos particularmente: los funcionarios públicos permanentes asignados al grupo de "aprender haciendo" reportaron con más frecuencia los correos de *phishing* en comparación con aquellos funcionarios contratistas que fueron asignados al mismo grupo de intervención. Esto posiblemente se debe a un mayor compromiso con la seguridad cibernética institucional por parte de aquellos funcionarios que son empleados permanentes. Adicionalmente, encontramos que si bien son las mujeres quienes más abren los correos de *phishing*, también son ellas quienes más reportan correos. Este resultado está en línea con la literatura que respalda el hecho de que las mujeres

tienen una mayor tendencia a realizar tareas que no conllevan a promoción, pero pueden ir en pro del bienestar de la compañía (Babcock *et al*., 2017).

Gráfica 3. Proporción de personas que abrieron e hicieron clic en links de correos de *phishing*, por grupo experimental



Nota: Elaborada con base en Keefer, Roseth y Santamaria (2024). El área gris representa la media del grupo de control, mientras que el área más oscura representa el efecto de la intervención, que en todos los casos es negativo. La altura de las barras denota la suma de la media del control y el efecto de la intervención, lo que también corresponde al porcentaje de la variable de interés para cada grupo de intervención. Los resultados presentados en la gráfica corresponden a uno de los tres correos enviados al final de la intervención. El correo seleccionado es aquel que mostró la mayor diferencia entre el grupo de tratamiento y de control.

Recomendaciones para (futuros) investigadores de gobierno digital

Como se alude en la sección previa, todos los experimentos de campo de gobierno digital que el BID ha realizado han traído sus lecciones, más allá de los resultados del estudio como tal. Aquí se presenta un resumen de esas lecciones, con el fin de facilitar el diseño e implementación de futuros experimentos de campo.

1) Buenos experimentos surgen tanto por oportunismo como por planeación

No hay nada que le guste más a un jefe que la "planeación estratégica": decir al inicio del año qué se va a hacer, dónde, cómo, cuánto va a costar y cuándo va a terminarse. Está bien intentar hacer esos ejercicios para aclarar *intenciones*, pero cuando se trata de la evaluación de impacto, es importante tener en cuenta que eso es solo la mitad de la ecuación. Los experimentos de campo suelen depender de muchos otros factores: el interés y la capacidad de la contraparte técnica, la anuencia de la contraparte política, presupuesto adicional y calendarios alineados, entre otros. Por esto recomendamos mantener los oídos abiertos para identificar posibilidades de evaluación. Si ves un socio capaz, interesado en medir, con una innovación con relevancia externa, vale la pena hacer un poco de gimnasia burocrática para que esa evaluación, que puede haber surgido de la nada, quepa dentro de los planes predefinidos de tu institución.

2) Construir un equipo de evaluación con estos roles: experto sectorial, economista, operativo, interlocutor local

Si bien el campo de la evaluación de impacto está tradicionalmente dominado por economistas, para hacer un experimento de campo hay que contar con un equipo multidisciplinar:

- *Experto sectorial*: La principal responsabilidad del experto sectorial es asegurar la relevancia práctica para el campo temático. Los potenciales socios para experimentos de campo estarán más dispuestos a colaborar si ven que los resultados del estudio, y el proceso mismo, les traen algún beneficio. Las jefaturas de la organización que financia la evaluación estarán más dispuestas a abrir el bolsillo si ven que la evaluación aporta a la agenda temática más amplia. El experto sectorial también es el responsable de "traducir" la lógica y los requerimientos del estudio a las contrapartes del gobierno si ellos son del área técnica y no un área de investigación.
- *Encargado operativo*: Diseñar e implementar un experimento de campo puede implicar un sinfín de tareas operativas, desde la obtención del financiamiento hasta el procesamiento y supervisión de múltiples contratos.

- *Interlocutor local*: Muchas veces parte del equipo de investigación está ubicado en un país diferente al país donde se realiza el estudio. Inevitablemente, esto lleva a que haya brechas de contexto y/o de comunicación entre el equipo y la contraparte, las cuales pueden ser mortales para la ejecución del estudio. Por esa razón, es útil tener a una persona cuya responsabilidad principal es estar informada sobre el contexto (el país, la ciudad, la contraparte misma, etc.) y llevar las comunicaciones con la contraparte.
- *Economista*: Tener los roles anteriores cubiertos por otras personas permite que el economista del equipo se concentre en cuatro tareas fundamentales. Primero, enmarcar el estudio dentro de la teoría y la literatura correspondiente. Segundo, asegurar la suficiencia de las fuentes de información —que se planeen para atender las necesidades del análisis que se hará al final—. Tercero, realizar el análisis econométrico. Y cuarto, liderar la redacción del informe final, guiando a los otros miembros del equipo en las convenciones de un *paper* de economía.

3) Tomar el tiempo necesario para tener a todo el mundo a bordo

Es fácil caer en la trampa del "sesgo de optimismo" en una evaluación de impacto: vamos a tener un diseño hermoso, contrapartes alineadas, una muestra grandísima, una intervención potente, y al fin va a publicarse en el *Quarterly Journal of Economics*. A veces tenemos que pensar así para vender el proyecto a nuestros jefes. Pero pocas veces tenemos semejante suerte. Más común es tener una multiplicidad de desafíos a lo largo del camino: un contratista que no cumple, una contraparte que quiere universalizar la intervención a la mitad del experimento, un jefe que decide que el tema es políticamente sensible justo antes de publicar, una especificación técnica que no funciona con las normas de la institución. Cuando cosas así pasan, el equipo investigador tiene que pedir favores —para ejercer presión al contratista, hablarle al oído a la contraparte o calmar las ansias del jefe—. Y es más fácil pedir favores si las personas capaces de hacértelos ya saben del proyecto, comparten tu percepción de su utilidad y, mejor aún, si tienen algún interés personal o institucional en que sea exitoso. De particular importancia son los equipos técnicos locales, los cuales muchas veces son los que determinan si la intervención puede implementarse o no.

4) Nunca desperdiciar un buen fracaso

A veces una evaluación de impacto surge por un claro interés de mostrar que algo funciona. Puede ser una institución de gobierno que tiene un proyecto innovador, o una entidad multilateral que quiere impulsar una nueva línea de negocio. Entonces se piensa: "si puedo mostrar que mi intervención tiene un efecto causal, voy a ganar puntos". Este interés se combina con el sesgo en las revistas académicas de publicar reportes de intervenciones con efectos estadísticamente significativos. La combinación de estos factores puede llevar a una omisión importante en el diseño de la evaluación: el aprendizaje a través del "fracaso". ¿Qué significa si hay un efecto nulo, u opuesto a lo esperado? ¿Cuál sería el aporte que hacemos al campo técnico, y a la literatura, en ese caso? Es clave planear todos los elementos de la evaluación, en particular el marco teórico y los datos que se recopilan, con estas preguntas en mente.

Como se cuenta más arriba, hubo percances importantes en los estudios de entrega proactiva de Panamá y Uruguay. En Panamá, la app que diseñamos no funcionó bien, y en Uruguay enviamos una primera tanda de mensajes al grupo de mujeres equivocado. Estos "errores" dieron pie a los hallazgos más interesantes de ambos estudios.

5) Estar preparado para convertirte en abogado

En el ámbito público, reinan las normas, incluso cuando se trata de investigaciones. Por tanto, es conveniente entender las normas que pueden incidir sobre tu estudio. En Argentina casi muere el estudio de ciberseguridad por una prohibición legal contra el *phishing*, tuvimos que argumentar que el estudio no era *phishing* como tal (como no teníamos ningún fin perjudicial), sino un ejercicio de concientización. En Panamá casi muere el estudio de entrega proactiva por una prohibición contra el reúso de datos personales para un fin diferente para el que fueron entregados, hasta que encontramos una cláusula en la ley de protección de datos que permitía este tipo de uso para estudios académicos. En resumen, a veces hay que estar preparados para convencer a los abogados de las contrapartes, en sus términos.

6) Pensar dos veces antes de planear una evaluación que depende de un cronograma exógeno

Puede resultar atractivo estudiar fenómenos con calendarios propios, como elecciones, escuelas, etc. Pero estos calendarios "duros" pueden ser una fuente de estrés para el equipo investigador, pues no perdonan negociaciones que demoran el arranque del proyecto, retrasos en contrataciones, resultados inesperados del piloto, o cualquier otra eventualidad que suele ocurrir en el transcurso de una evaluación de impacto. Si bien a veces ayuda a motivar el impulso al proyecto el tener una fecha límite externa, ese potencial motivador debería sopesarse con el riesgo de quedar sin una evaluación, o con una evaluación truncada, si los factores exógenos conspiran en tu contra. Por ejemplo, en el estudio del chatbot en Colombia queríamos planear su lanzamiento alrededor de fechas para los exámenes estandarizados. Cada vez que se acercaba un periodo de exámenes se generó mucho estrés en el equipo, y cada vez que se iba sin que hubiéramos alcanzado nuestras metas de implementación, todos sentimos cierta decepción.

7) Mantener el abstracto en mente durante todo el proyecto

Un buen primer paso para cualquier estudio es escribir el resumen. En un párrafo decir cuál es el marco teórico, la brecha de literatura que se apunta cerrar, cómo se plantea hacerlo, cuáles son los principales resultados y cuáles son las implicaciones de esos resultados. Este resumen da un punto de partida a partir del cual se puede iterar constantemente. Conforme vas avanzando en el proyecto, seguramente todo cambiará, pero lo importante es cambiar sin perderse. Es feo encontrarse en la mitad de una evaluación y no poder contestar las preguntas: ¿por qué estamos haciendo esto? ¿Qué hay de novedoso aquí? ¿Nuestro diseño es adecuado para contestar nuestras preguntas de investigación? Por eso puede ser útil mantener abierto el archivo con el resumen todo el tiempo, volverlo a mirar de vez en cuando, y detenerse cuando encuentras que lo que está escrito no cuadra con lo que está pasando.

Referencias

Angrist, J. D., y Pischke, J. S. (2014). Mastering' metrics: The path from cause to effect. Princeton University Press.

Babcock, L., Recalde, M. P., Vesterlund, L., y Weingart, L. (2017). Gender differences in accepting and receiving requests for tasks with low promotability. *American Economic Review*, *107*(3), 714-747.

Banerjee, A., y Duflo, E. (2009). The Experimental Approach to Development Economics. Consultado en https://www.nber.org/papers/w14467.

Bernal, R., y Peña, X. (2011). Guía práctica para la evaluación de impacto. Universidad de Los Andes.

Blanco, M., y Vargas, J. (2014). Can SMS Technology Improve Low Take-up of Social Benefits? *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, *20*(1): 61-81. Consultado en https://doi.org/10.1515/peps-2013-0060.

Busso, M., Cristia, J., y Humpage, S. (2015). Did You Get Your Shots? Experimental Evidence on the Role of Reminders. *Journal of Health Economics*, 44, 226-237. DOI: 10.1016/j.jhealeco.2015.08.005. PMID: 26519909.

Chong, A., Velásquez, D., y Yáñez-Pagans, M. (2022). Computers and Discretion: Evidence from Two Randomized Natural Experiments. *Economic Development and Cultural Change*, *71*(1), 63-109.

Cybint Solutions (2020). 15 alarming cybersecurity facts and stats. Consultado en https://www.cybintsolutions.com/cyber-security-facts-stats/.

Deininger, K., y Goyal, A. (2012). Going digital: Credit effects of land registry computerization in India. *Journal of development Economics*, *99*(2), 236-243.

Duflo, E., Glennerster, R., y Kremer, M. (2007). Using randomization in development economics research: A toolkit. *Handbook of development economics*, *4*, 3895-3962.

Finkelstein, A., y Notowidigdo, M. J. (2019). Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP*. *The Quarterly Journal of Economics*, *134*(3), 1505-1556.

Gallegos, S., Roseth, B., Cuesta, A., y Sánchez, M. (2023). Increasing the take-up of public health services: An at-scale experiment on digital government. *Journal of Public Economics*, *227*, 104975.

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., y Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice*. World Bank Publications.

Keefer, Roseth & Santamaria (2024). General Skills Training for Public Employees: Experimental Evidence on Cybersecurity Training in Argentina. IDB Working paper. http://dx.doi.org/10.18235/0013202.

Kremer, M., Rao, G., y Schilbach, F. (2019). Behavioral Development Economics. En B. D. Bernheim, S. DellaVigna y D. Laibson (eds.). Handbook of Behavioral Economics: 62 Applications and Foundations, cap. 5, vol. 2, (pp. 345-458). Consultado en https://doi.org/10.1016/bs.hesbe.2018.12.002.

Muralidharan, K., y Niehaus, P. (2017). Experimentation at Scale. *Journal of Economic Perspectives*, *11*(31), 103-24.

Muralidharan, K., Niehaus, P., y Sukhtankar, S. (2016). Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India. *American Economic Review*, *106*(10), 2895-2929. DOI: 10.1257/aer.20141346.

Muralidharan, K., Romero, M., y Wüthrich, K. (2020). Factorial Designs, Model Selection, and (Incorrect) Inference in Randomized Experiments. Working Paper 26562. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER). Consultado en https://www.nber.org/papers/w26562.

Muralidharan, K., Niehaus, P., Sukhtankar, S., y Weaver, J. (2021). Improving last-mile service delivery using phone-based monitoring. *American Economic Journal: Applied Economics*, *13*(2), 52-82.

OMS (2020). Global Strategy to Accelerate the Elimination of Cervical Cancer as a Public Health Problem. Ginebra: OMS. Consultado en https://www.who.int/publications/i/item/9789240014107.

Reyes, A., Roseth, B., y Vera-Cossio, D. (2021). Tecnología, identificación y acceso a programas sociales: datos experimentales de Panamá. BID. Resumen de políticas No. IDB-PB-355. Consultado en https://publications.iadb.org/es/tecnologia-identificacion-y-acceso-programas-sociales-datos-experimentales-de-panama.

Rivers, S. E., Salovey, P., Pizarro, D. A., Pizarro, J., y Schneider, T. R. (2005). Message Framing and Pap Test Utilization among Women Attending a Community Health Clinic. *Journal of Health Psychology*, *10*(1), 65-77. Consultado en https://doi.org/10.1177/1359105305048556.

Sommestad, T., y Karlzén, H. (2019, noviembre). A meta-analysis of field experiments on phishing susceptibility. En *2019 Apwg Symposium on Electronic Crime Research (eCrime)* (pp. 1-14). IEEE.

13

El camino hacia la innovación sostenible: la experiencia del Laboratorio de Gobierno de Chile

Orlando Rojas
Laboratorio de Gobierno de Chile

Catalina Gutiérrez Ricci
Laboratorio de Gobierno de Chile

Gobernar es innovar

La tarea de gobernar se ha vuelto más desafiante que nunca. La confianza ciudadana en las instituciones es un activo crucial para la gobernabilidad y la legitimidad de las políticas públicas. En un contexto de declive de los niveles de confianza, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha identificado la necesidad de redefinir la relación entre el Estado y la ciudadanía. Para ello, sugiere abordar diversas dimensiones, destacando el mejoramiento sustancial de la capacidad de respuesta del Estado a través del impulso de acciones colaborativas entre diversas instituciones públicas desde un enfoque comprehensivo, junto con el desarrollo de servicios que utilicen la tecnología para incrementar su impacto y reducir los costos de implementación (OCDE, 2021).

La diversidad de desafíos que enfrentan las sociedades, desde lo climático, lo político, la cohesión social y lo técnico, ha planteado la necesidad creciente de impulsar la innovación pública dentro de los países como una alternativa de fortalecer su capacidad de respuesta por medio de soluciones efectivas desde su creatividad y pertinencia. Los problemas públicos son complejos por su alcance y multidimensionalidad, y frente a ello el diagnóstico es compartido: la forma de Estado moderno del siglo XX resulta insuficiente para abordarlos debido a su rigidez y hermetismo estructural.

En el marco de la creación del Laboratorio de Gobierno de Chile, la expresidenta Michelle Bachelet Jeria señalaba: "La acelerada modernización que

ha experimentado Chile exige enfrentar grandes desafíos en su institucionalidad y en la manera que se hacen las cosas". Asimismo, precisaba que "no se trata de ser más innovadores por amor tecnocrático de la pura eficiencia, sino por la exigencia política de la democracia que le exige construir su legitimidad a través de sus servicios a los ciudadanos" (Laboratorio de Gobierno, 2018a).

En el contexto del lanzamiento de los resultados de la tercera medición del Índice de Innovación Pública realizado en 2023, el ministro de Hacienda de Chile, Mario Marcel Cullel, inició su discurso estableciendo que "gobernar es innovar", en una alusión que redefine el mensaje del expresidente chileno Pedro Aguirre Cerda: "Gobernar es educar", de 1939. Tras esta frase se deslizan las tensiones que hacen más patente la necesidad de incorporar un nuevo enfoque de gestión desde la perspectiva del valor público.

Geoff Mulgan resalta la importancia de la innovación pública y la necesidad de crear gobernanzas y sistemas capaces de hacer cosas nuevas y necesarias, y de aprender rápidamente (Mulgan, 2007). Para ello se requiere desarrollar institucionalidad para promover las capacidades de innovación pública de manera sostenible en el sector público.

Los laboratorios han sido espacios de transformación efectivos en este propósito en la medida en que logren posicionarse en coherencia con los procesos centrales de gestión pública, y por tanto cuenten con capacidad de influencia desde su rol técnico. Impulsar la innovación en los gobiernos requiere de la capacidad de articular lo necesario para que sus principios de colaboración, experimentación y foco en las personas se apliquen efectivamente en la puesta en operación de programas y políticas públicas.

El Laboratorio de Gobierno ha transitado progresivamente hacia un rol de mayor liderazgo, consolidando su trayectoria como la principal agencia que impulsa la innovación sostenible en el Estado de Chile desde los niveles de estrategia, servicio, operación y organización interna, contribuyendo al fin de que gobernar es innovar.

El Laboratorio de Gobierno de Chile como política de Estado para desarrollar la innovación

El Laboratorio de Gobierno se creó en 2015 como un espacio formal para la innovación dentro del Estado. Entre de las razones que se consideraron

para su creación —cuya vigencia reafirma su relevancia— destacan: *1)* la percepción de desconexión entre la ciudadanía y el Estado; *2)* la necesidad de contar con un Estado eficiente, que hace más y mejor con menos recursos, y *3)* la creciente complejidad de los problemas públicos, relacionados con la gestión de intereses y la articulación de actores (Laboratorio de Gobierno, 2018b, p. 21).

A lo largo de su trayectoria, y conforme los cambios de gobierno, el laboratorio ha sido dependiente administrativamente de tres ministerios, ajustando su foco estratégico de acuerdo con las necesidades de cada contexto, manteniendo al centro el propósito de incidencia del enfoque de innovación en la gestión pública.

Cuadro 1. Trayectoria institucional del Laboratorio de Gobierno, 2015-actualidad

Periodo	Dependencia	Dependencia	Focos estratégicos
2015-2017 Presidenta Michelle Bachelet Jeria	Corfo-Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Corfo-Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Foco en desarrollo de capacidades y financiamiento de iniciativas innovadoras
2018-2021 Presidente Sebastián Piñera Echeñique	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Foco en desarrollo de proyectos de la Agenda de Gobierno
2022-actualidad Presidente Gabriel Boric Font	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda	Foco en desarrollo de proyectos de la Agenda de Modernización del Estado y Agendas de Gobierno

Fuente: Elaboración propia.

El actual foco estratégico del laboratorio es resultado de la adaptación a los cambios en las necesidades y demandas de apoyo de parte de la administración pública. El modelo de servicios actual se establece como una cadena de valor: tres servicios aportan de forma interrelacionada a una estrategia de apoyo integral a la gestión y promoción de la innovación en el sector público chileno,

en el marco de la Agenda de Modernización del Estado,[1] supervisada por la Coordinación de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda. Por una parte, el servicio de Consultoría Ágil tiene el propósito de resolver desafíos públicos que los servicios no pueden abordar de manera autónoma, a través de la colaboración, experimentación y la creatividad, para así poner al centro las necesidades de las personas. Mientras la Red de Innovadores Públicos sensibiliza, conecta y desarrolla competencias en los servidores públicos, y el Índice de Innovación Pública mide las capacidades institucionales de innovación y genera orientaciones para su desarrollo (Laboratorio de Gobierno, 2021, p. 30).

Cuadro 2. Servicios del Laboratorio de Gobierno y su propuesta de valor

Servicio	Dolores que aborda	Atributos del servicio	Resultados esperados
Ágil	• Rigidez estructural y resistencia • Bajas competencias para innovar • Falta de incentivos para innovar • Ineficiencia en el gasto y desarrollo de programas	1. Generación de soluciones validadas a través de un modelo ágil y con lógica experimental 2. Un método de trabajo centrado en la participación activa de los servidores públicos y en el desarrollo de condiciones para hacer innovaciones sostenibles	• Mayor productividad de las instituciones • Mejorar la calidad de los servicios públicos

[1] La Agenda de Modernización del Estado es un instrumento que compila las principales iniciativas estratégicas del Gobierno de Chile para apoyar precisamente su modernización. Para conocer la agenda, véase https://modernizacion.gob.cl/agenda.

Servicio	Dolores que aborda	Atributos del servicio	Resultados esperados
	• Confianza institucional • Coordinación intersectorial	3. Acompañamiento en la implementación, que considera la gestión del cambio necesaria para lograr innovaciones concretas que se implementen	
Red de Innovadores Públicos	• Tendencia estructural de trabajo en silos • Débil alcance y adopción de capacidades • Resistencia a nuevas prácticas y métodos	1. Colaborar en la conexión de los servicios públicos para su modernización e innovación 2. Socializar y contribuir con nuevas metodologías y herramientas para desarrollar innovación centrada en personas 3. Fomentar la replicabilidad y aprendizaje de experiencias para la excelencia.	• Nuevas capacidades individuales para el servicio público • Nuevas redes para innovar público-socio-privadas
Índice de innovación pública	• Lógicas tradicionales para abordar desafíos nuevos • Bajo conocimiento del enfoque de innovación	1. Diagnóstico general para orientar política pública de innovación pública 2. Monitoreo y orientaciones	• Establecer un enfoque transversal de innovación pública • Mejorar la calidad de

Servicio	Dolores que aborda	Atributos del servicio	Resultados esperados
	pública en los servicios • Inexistencia de un modelo de capacidades institucionales	específicas para cada servicio 3. Desarrollo de capacidades institucionales para innovar	los servicios públicos

FUENTE: Laboratorio de Gobierno, 2021.

ENCADENAMIENTO DE VALOR DE SERVICIOS PARA LA INNOVACIÓN PÚBLICA

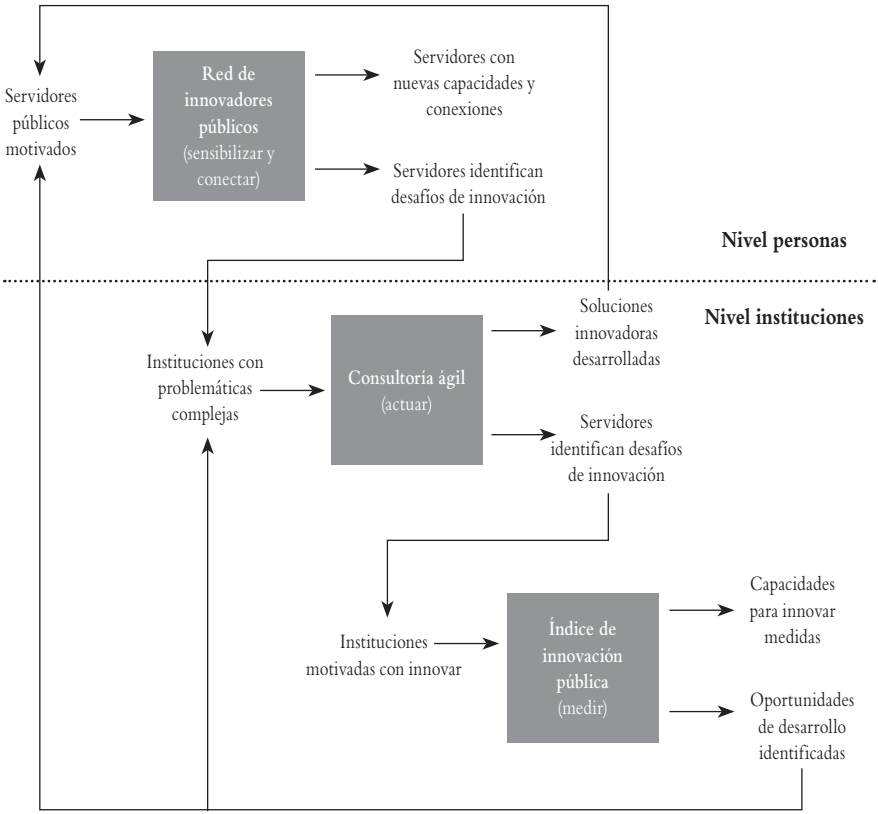
La generación de capacidades de innovación en los servicios públicos es un desafío complejo. Las fórmulas aplicadas por las distintas unidades o equipos de innovación alrededor del mundo difieren en forma y fondo. Una estrategia unidimensional probablemente nunca será lo suficientemente robusta para impactar con la misma fuerza en las distintas dimensiones que se requieren para avanzar en una transformación sostenible de la administración del Estado.

Desde el Laboratorio de Gobierno se ha definido la estrategia de apoyar directamente, poniendo a disposición las capacidades de su equipo humano. Para ello, inicialmente define a qué nivel se requiere apoyo técnico: a nivel de personas o a nivel institucional. Luego, se diferencia el tipo de apoyo, ya sea en cuanto a sensibilización y generación de competencias; medición y orientación, o acompañamiento para la resolución de problemas complejos desde la óptica de la innovación.

Como indica la figura 1, la interrelación entre los servicios se da a partir de las distintas necesidades tanto a nivel personal como institucional. Puede existir un acercamiento inicial desde los servidores públicos con la Red de Innovadores Públicos para conocer nuevas metodologías, aprender experiencias o conectarse con pares que estén desarrollando proyectos en los que puedan inspirarse, y a partir de esto identificar y promover dentro de sus instituciones desafíos de innovación que consideren pertinentes.

Desde la perspectiva del servicio de Consultoría Ágil, pueden acercarse instituciones públicas buscando apoyo para resolver sus problemáticas a partir

Figura 1. Relación entre servicios, Laboratorio de Gobierno



Fuente: Laboratorio de Gobierno, 2021.

de la aplicación del enfoque de innovación pública. El desarrollo de un proyecto conjunto tiene el potencial de derivar en soluciones cocreadas validadas e implementadas, junto con el desarrollo de nuevas capacidades en los equipos y a nivel general de la institución. Como resultado, las instituciones pueden continuar midiendo sus capacidades de innovación desarrolladas e identificar nuevas oportunidades de desarrollo a partir del Índice de Innovación Pública.

Por su parte, a partir de este índice las instituciones pueden someterse a la medición de sus capacidades por parte del equipo del laboratorio, para así obtener un diagnóstico que dé cuenta de brechas y oportunidades de desarrollo, así como de apoyo directo para poder avanzar de la mano de expertos. Con base en este diagnóstico, los servicios públicos podrían fomentar el desarrollo de capacidades de sus funcionarios desde la Red de Innovadores

Públicos, como también buscar el apoyo directo en algún proyecto en colaboración con el área de Consultoría Ágil.

El encadenamiento de servicios tiene el objetivo de generar efectos a mediano plazo en cuanto a desarrollar condiciones y capacidades para que las instituciones lleven a cabo su propia transformación, utilizando metodologías concretas, generando competencias transversales y promoviendo la sensibilización para promover una cultura de innovación.

La contribución del laboratorio a los desafíos de gobernar desde un enfoque de innovación

Reconociendo la necesidad de una gestión pública adaptativa ante entornos dinámicos, el Laboratorio de Gobierno ha impulsado un proceso de cambio continuo en su propuesta de valor para robustecer la incidencia de innovación pública.

En este contexto, la consolidación institucional del Laboratorio de Gobierno se ha cimentado crecientemente en el balance de un doble rol. Por una parte, una agencia con capacidades para abordar la necesidad de orientar discusiones amplias para la transformación del Estado (*policy*), y por otra la capacidad de desarrollar soluciones concretas a problemas públicos contingentes (*service*).

La integración de diversas perspectivas para la construcción de políticas públicas significativas y convocantes ha sido uno de los servicios solicitados frecuentemente al laboratorio por parte de las autoridades. La complejidad de abordar diálogos constructivos en escenarios complejos y de creciente polarización ha requerido de enfoques metodológicos con base en la innovación pública, que consideran un cuidado diseño de conversaciones abiertas que logren convergencia de forma ágil, y cuya sistematización permita avanzar de manera significativa sin necesariamente agotar los debates públicos. Este enfoque colaborativo tiene el propósito de dotar a las políticas de un sentido genuino y coherente, enriqueciéndose con la diversidad de perspectivas para lograr resultados más efectivos.

El despliegue de capacidades de facilitación de diálogos ha sido responsabilidad del Laboratorio de Gobierno en numerosas ocasiones y con consecuencias de cada vez mayor relevancia. Una de las primeras experiencias fue en 2021, cuando el Ministerio de Salud convocó a una instancia de escucha

a los principales representantes de organizaciones de los sectores de salud y economía para dialogar en el marco de la implementación de una estrategia gradual de desconfinamiento. El diseño metodológico consideró la participación de ministros y subsecretarios como moderadores de las mesas de conversación, a partir de una capacitación y pauta de diálogo a cargo del laboratorio. El proceso de escucha en sí mismo permitió fortalecer los vínculos y visiones para responder de mejor manera a las necesidades de la sociedad chilena. Por su parte, el análisis de resultados accionables fue un insumo fundamental para los ajustes al Plan Paso a Paso,[2] los cuales fueron comunicados en cadena nacional. Esta experiencia fue replicada posteriormente para temáticas específicas como la reapertura de establecimientos educacionales y de las fronteras del país.

Un ejemplo más reciente fue la conducción de diálogos entre actores de diversos sectores en torno a la generación de un nuevo acuerdo para impulsar la transformación del Estado durante 2023. Representantes de la sociedad civil, del empresariado, de organizaciones de trabajadores, entre otros, fueron convocados a reflexionar acerca de los propósitos del Estado en relación con las demandas ciudadanas y los necesarios ajustes para mejorar su capacidad de recaudación y ejecución de recursos públicos. El principal desafío correspondió a la instalación de metodologías que permitieran sentar las bases de confianza para desarrollar una conversación constructiva. El apoyo técnico de la OCDE permitió conocer evidencia comparada respecto de los Estados miembros, especialmente en materia de gasto público y recaudación tributaria, brindando lo necesario para llevar a cabo conversaciones informadas. Mientras tanto, el diseño metodológico y aplicación del Laboratorio de Gobierno permitió gestionar de manera efectiva las diversas posiciones, y confluir en un documento que recogía las apreciaciones convergentes y diversas de quienes participaron, teniendo como base el principio de cocreación. Esta experiencia permitió activar las discusiones políticas para un acuerdo transversal que posteriormente se presentó como el Pacto por el crecimiento económico, el progreso social y responsabilidad fiscal liderado por el Ministerio de Hacienda de Chile.

Por otra parte, crecientemente el laboratorio ha tenido un rol crucial en apoyar la implementación de políticas públicas a través de soluciones innova-

[2] El Plan Paso a Paso fue una estrategia gradual tomada por el Gobierno de Chile para enfrentar la pandemia del covid-19 según la situación sanitaria en cada zona del país.

doras que mejoran los servicios que brindan las instituciones a la ciudadanía. Desde una perspectiva experimental y que pone al centro a las personas, se han llevado a cabo diversos proyectos a cargo del área de Consultoría Ágil, donde destaca el Bolsillo Familiar Electrónico, una de las medidas impulsadas para la seguridad económica de la población.

El Bolsillo Familiar Electrónico transforma la manera en que el Estado apoya a las familias frente al alza en el precio de los alimentos producto de un escenario de incertidumbre económica mundial, promoviendo al mismo tiempo la bancarización y la digitalización de las personas usuarias. En palabras simples, el Bolsillo es un medio de pago electrónico asociado a una cuenta bancaria del BancoEstado que facilita la entrega y uso del aporte monetario mensual que desde mayo de 2023 reciben más de 1.4 millones de personas, para uso exclusivo en comercios del rubro alimenticio.

En este contexto, el Laboratorio de Gobierno tuvo el rol de articular el diseño y testeo de la experiencia usuaria asociada al Bolsillo, es decir, transformar la propuesta de política pública en el diseño de un servicio relevante, comprensible y valioso para las personas que realmente resolviera los problemas y promoviera su aceptación y uso.

Luego de la exploración cualitativa con 135 personas usuarias, fue posible descubrir que su principal expectativa en relación con el Bolsillo era preservar la capacidad de administración del presupuesto del hogar. Las mujeres —principales administradoras y compradoras de alimentos, según la investigación— requerían que el Bolsillo permitiera decidir dónde, cuándo y cuánto usar de este aporte. En consecuencia, la propuesta original de política pública se adaptó incorporando los siguientes aspectos: *1)* la tarjeta asociada al Bolsillo debía ser aceptada en la mayor cantidad de comercios del rubro de alimentación posible, por lo que se optó por utilizar una tarjeta masiva como la CuentaRUT; *2)* debía permitir la activación o desactivación del Bolsillo según preferencia de cada momento, ya que en ciertos días del mes podría ser percibido como un aporte más valioso por las personas beneficiarias, y *3)* en ocasiones se podría utilizar como un aporte complementario de 20% de la compra, y en otros, cuando no existía saldo de dinero suficiente, pudiera ser considerado para cubrir hasta el 100% de la misma.

Por otra parte, el Laboratorio de Gobierno desempeñó un rol clave en el diseño y elaboración de la estructura y contenido de la normativa vinculada al Bolsillo: reglamento de ejecución y acto administrativo. Ambos

instrumentos jurídicos fueron construidos a partir de los resultados de la investigación y testeo, y se cimentaron sobre tres ideas centrales relacionadas directamente con innovación pública: flexibilidad, simpleza y lenguaje claro. Resulta importante destacar que la apertura y colaboración interinstitucional fueron elementos clave para el éxito del proceso normativo, cumpliendo el Laboratorio de Gobierno un papel de coordinación y facilitador de la implementación entre los distintos actores involucrados: siete instituciones públicas y 27 representantes.

Estos ejemplos dan cuenta del doble rol que crecientemente adopta y ejerce el Laboratorio de Gobierno, con el propósito de instalar un enfoque metodológico diferente en la gestión pública, permeando los principios de cocreación y experimentación en los procesos tradicionales. Para fortalecer su capacidad de incidencia, el Laboratorio de Gobierno ha comprendido la necesidad permanente de estar conectado con las necesidades de la administración pública, siendo flexible en las técnicas que desarrolla y aplica. Una de las bases de la estrategia de crecimiento del laboratorio es mantenerse fiel a los principios elementales, pero liberándose de aprensiones metodológicas dogmáticas, tomando el riesgo de crear y responder a las demandas contingentes del entorno.

Reflexiones finales para facilitar la innovación sostenible en el Estado

a) Ir más allá de la forma y el método: la innovación debe generar valor público desde la implementación de soluciones

La innovación en el sector público se nutre de diversas herramientas, metodologías y enfoques que permiten repensar las cosas y desarrollar soluciones de forma creativa. Sin embargo, innovar con éxito va más allá de la simple adopción de nuevas ideas, tecnologías o métodos; requiere una comprensión profunda del valor público como objetivo primordial. El valor público se refiere a las soluciones que efectivamente mejoran la calidad de vida de las personas, y que son reconocidas y valoradas por la sociedad (Moore, 1995).

Es crítico evitar caer en la trampa del "teatro de la innovación" (Blank, 2019), donde las acciones parecen innovadoras pero carecen de impacto real

en la solución de problemas ciudadanos. Este fenómeno se manifiesta cuando se priorizan las apariencias de innovación —a través de concursos, *hackatones*, sesiones de *brainstorming* y otras— sobre los resultados tangibles y beneficiosos.

Adicionalmente, la llegada de nuevas autoridades en las instituciones públicas puede estar asociada al fenómeno excesivo del "canibalismo de la innovación" (Cravens y Piercy, 2002). En el afán de demostrar una gestión renovada, o bien por problemas de autoestima y autoconfianza (Vignolo *et al*., 2010), se intenta generar soluciones sobre servicios o procesos que funcionan de buena forma de manera innecesaria.

En consideración a estos fenómenos, la tecnología debe ser vista como un medio que nos permite soportar el desarrollo u operación de una solución, más que ser un fin en sí misma. La verdadera innovación emerge de aplicar herramientas existentes de manera que se generen soluciones significativas a los problemas sociales. El valor real de la tecnología se manifiesta cuando se conecta con las necesidades de las personas, proporcionando soluciones que mejoran su calidad de vida.

Un ejemplo emblemático es la implementación de un nuevo servicio de atención a través de WhatsApp para mujeres que vivían violencia intrafamiliar durante la pandemia.[3] La crisis sanitaria global exacerbó numerosos desafíos sociales, entre ellos el incremento de la violencia de género, asociada a los prolongados periodos de confinamiento. Ante esta realidad, el uso estratégico de una tecnología ampliamente accesible como WhatsApp se convirtió en una solución innovadora de impacto significativo y en tiempos acotados para responder a la urgencia.

El proyecto no buscó reinventar la rueda tecnológica; en cambio, reconoció el potencial de una plataforma ya existente y ampliamente adoptada por la población. WhatsApp, siendo una aplicación de mensajería instantánea utilizada por millones, ofreció un canal seguro y discreto para que las personas víctimas de violencia pudieran solicitar ayuda. La iniciativa consistió en crear un servicio de atención apoyado por inteligencia artificial, además de líneas de asistencia operadas por profesionales capacitadas, quienes proporcionaban apoyo emocional, asesoramiento legal y guía para acceder a

[3] Para conocer más sobre el caso recomendamos visitar https://www.lab.gob.cl/casos/whatsapp-mujer-canal-silencioso-para-orientar-a-mujeres-que-sufren-violencia-domestica-en-confinamiento.

servicios de protección y asistencia. La clave del éxito de este servicio radicó en su accesibilidad y en la inmediatez de la comunicación, permitiendo a las mujeres afectadas un medio seguro para acceder a apoyo del Estado de manera silenciosa, disminuyendo el riesgo de ser escuchadas por sus agresores.

Este caso destaca cómo la innovación efectiva en el sector público puede surgir de la aplicación creativa de herramientas tecnológicas ya existentes, enfocándose en resolver problemáticas concretas de la sociedad. La iniciativa del servicio de WhatsApp Mujer demuestra que la innovación genuina no siempre proviene de inventar nuevas tecnologías, sino de darle un nuevo propósito a lo que está disponible, maximizando su valor público. Aquí, la tecnología sirvió como un puente entre las mujeres en situaciones de vulnerabilidad y los servicios de apoyo necesarios para su protección y bienestar, subrayando que el impacto de la innovación se mide por la diferencia que hace en la vida de las personas. Finalmente, este ejemplo subraya la relevancia de gestionar colaboraciones efectivas con el sector privado, en tanto el desarrollo tecnológico requerido para implementar este nuevo canal de atención estuvo a cargo de Meta Latinoamérica, la empresa dueña de WhatsApp, y su operación durante los primeros meses fue producto de una donación al servicio público correspondiente.

La lección aprendida de este ejemplo es clara: la innovación en el ámbito público debe ser guiada por un profundo entendimiento de las necesidades ciudadanas, utilizando las nuevas tecnologías y herramientas como un medio para alcanzar soluciones efectivas, y puede realizarse de manera ágil y sostenible a través de la colaboración público-privada. Al centrarse en el valor público y en la resolución de problemas reales, se pueden transformar herramientas cotidianas en poderosos instrumentos de cambio.

b) Emparejar la cancha: convocar espacios de cocreación con usuarios usando lenguaje claro

El lenguaje claro es un estilo de comunicación que tiene el objetivo de hacer la información accesible a las personas usando palabras sencillas que faciliten su comprensión. La incorporación de este enfoque genera efectos positivos, ya que la confianza en las instituciones públicas tiende a fortalecerse; en términos de eficiencia, disminuye la cantidad de consultas genéricas que realizan los usuarios al Estado permitiendo un uso más eficiente de los recursos, y las

personas se sienten más empoderadas en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes (Laboratorio de Gobierno, 2018).

Ahora bien, la innovación pública tiene como base la participación activa entre actores que se reúnen con el fin de descubrir, idear e implementar en conjunto innovaciones con impacto positivo. Para lograr la colaboración es clave considerar un lenguaje común para la interacción constructiva entre agentes diversos. Así, este enfoque es un facilitador para generar una nueva relación entre funcionarios públicos de diversas áreas, instituciones y estamentos, y con usuarios con expectativas diferentes.

En la medida en que los temas de política pública logran un nivel de cercanía con las personas y sus preocupaciones cotidianas, el debate se torna relevante y se generan mayores estímulos a la participación. De esta manera, las dificultades para convocar a la discusión ciudadana, el enfoque de innovación desde el lenguaje claro es una estrategia con potencial.

El proceso de cocreación y validación de la Estrategia Nacional de Integridad Pública y Transparencia, liderado por la Comisión Nacional del mismo nombre y apoyado metodológicamente por el laboratorio, es un ejemplo concreto de la manera en que el uso de lenguaje claro permite la incorporación de segmentos de la población que tienden a mantenerse al margen de la discusión de política pública.

Como resultado de las recomendaciones de organismos internacionales, la comisión consideró un proceso participativo focalizado en 11 grupos de especial interés, dado que sus características socioestructurales los hacían más susceptibles a ser víctimas de situaciones de corrupción, por ejemplo, personas privadas de libertad, personas discapacitadas, comunidades LGBTIQA+ y disidencias, entre otros. Para lograr incluir sus visiones fue necesario plantear propuestas en lenguaje simple y claro, junto con diseñar y ejecutar instancias de diálogo capaces de identificar sus percepciones específicas, así como desarrollar análisis de contenidos desde un enfoque metodológico integrado. Los hallazgos del proceso de participación ciudadana que conglomeró a 247 personas en diálogo tuvieron un impacto directo sobre la estrategia original, destacando la ampliación del concepto de corrupción técnico hacia una comprensión más holística asociada a las experiencias de abuso percibidas por los grupos de especial interés.

En definitiva, el uso de lenguaje claro constituye un imperativo —y no solo un deseable— en el propósito de promover la innovación pública como

una nueva forma de gestión pública con base en la colaboración efectiva. Por ello constituye un componente de cada proyecto o iniciativa desarrollada por el Laboratorio de Gobierno.

c) Aprovechar el talento interno: generar condiciones para innovar con los servidores públicos

El principio "foco en las personas" considera a los usuarios externos del servicio y también a los internos. Es decir, los servidores que componen la administración pública ejecutando actividades de gestión cotidiana. Ellos poseen un conocimiento práctico invaluable y una comprensión profunda de los procesos internos que pueden ser fuente de innovaciones significativas.

El Índice de Innovación Pública revela que la mayor fuente de generación de ideas innovadoras proviene de los servidores públicos.[4] Este fenómeno subraya la importancia de cultivar un ambiente que motive la generación de ideas, junto con disponer de las condiciones para desarrollar un proceso de experimentación que posibilite su posterior implementación. En este sentido, la innovación no debe ser vista exclusivamente como el dominio de expertos o unidades especializadas, sino que todos los niveles de la organización tienen el potencial de contribuir.

La capacidad del funcionariado de innovar tiene múltiples ventajas. Primero, permite una identificación más rápida y precisa de desafíos de innovación, a partir del conocimiento sobre las operaciones y de la interacción con usuarios de los servicios. Segundo, fomenta un sentido de pertenencia y motivación, promoviendo una cultura de innovación transversal y sostenible. Además, la innovación interna puede ser más costo-efectiva, al aprovechar los recursos y habilidades disponibles dentro de la organización.

Un ejemplo de escuchar hacia adentro es lo realizado por el Fondo Nacional de Salud de Chile (Fonasa), que llevó a cabo un proceso de innovación con la colaboración del Laboratorio de Gobierno durante 2018 y 2019. El objetivo era mejorar el modelo de atención y así incrementar la satisfacción

[4] La medición sobre el año 2022 del Índice de Innovación Pública muestra que 61.3% de las ideas presentadas por las instituciones públicas de Chile nacen de los servidores públicos. Esta tendencia se ha visto reflejada en sus versiones 2021, 2020 y 2019 de igual forma. Para el detalle de mayo véase https://indice.lab.gob.cl/.

usuaria. El proyecto de innovación consideró entre sus componentes realizar un concurso de innovación interno denominado "Desafío Innovación Fonasa: Caminemos juntos para mejorar nuestro modelo de atención", en el que participaron más de 500 personas.

Producto de un proceso de evaluación técnica que además consideró un jurado experto que incluía a las autoridades institucionales y representantes de las asociaciones de funcionarios, se seleccionaron cuatro ideas. Estas pasaron por un proceso de prototipado y testeo con usuarios finales, y posteriormente implementadas con el apoyo metodológico del Laboratorio de Gobierno.

Una innovación destacada es "Hoy nací y ya soy Fonasa", propuesta por un equipo de funcionarios de atención a usuarios de la Región del Bio-bío, y apoyada por su jefatura. La propuesta consistía en diseñar un servicio basado en la interoperabilidad con el Servicio del Registro Civil e Identificación, que permitiera una afiliación automática de los recién nacidos al seguro de salud al momento de realizar su inscripción. De esta manera, se elimina la obligación de acudir a una oficina de atención de Fonasa a registrar a los recién nacidos, generando una optimización que —aunque parecía menor— tuvo implicancias significativas en la eficiencia y la satisfacción usuaria. La implementación mejoró los tiempos de respuesta y la calidad del servicio. Asimismo, demostró cómo la innovación puede surgir de cualquier nivel de la organización.

Este caso destaca la importancia de mecanismos para capturar y evaluar ideas de todos los miembros de la organización. Esto implica la creación de canales de comunicación abiertos, así como incentivos para la generación de ideas. Segundo, destaca la necesidad de un liderazgo comprometido con la cultura de la innovación, que no solo solicite ideas, sino que también esté dispuesto a actuar sobre ellas. Finalmente, el caso de Fonasa ilustra la importancia de la experimentación y la tolerancia al potencial fracaso. No todas las ideas llevarán al éxito, pero cada una representa una oportunidad de aprendizaje y mejora.

En definitiva, la innovación pública siempre requiere de una mirada hacia adentro, reconociendo y aprovechando el potencial que reside en los servidores públicos, al mismo tiempo que se dan las condiciones necesarias para que las ideas sean desarrolladas bajo liderazgos comprometidos con ello. Si bien en Chile los servidores públicos tienden a plantear que la cultura no apoya

generalmente la innovación (OCDE, 2017, p. 80), el caso de Fonasa sirve como un recordatorio poderoso de que con un liderazgo comprometido es posible generar los espacios y aprovechar el potencial de las personas funcionarias.

d) Avanzar en la sostenibilidad con un nuevo enfoque: "burocratizar" la innovación pública

A lo largo de la historia del Laboratorio de Gobierno ha sido fundamental reflexionar sobre cómo asegurar que la innovación sea una práctica cotidiana y asumida como función primordial en el diseño y entrega de servicios públicos. La respuesta a esta reflexión podría sonar un poco absurda: más burocracia.

En el ámbito público las problemáticas son de extrema complejidad, y las contingencias generan una alta incertidumbre sobre la gestión, sumado a la posibilidad de desacuerdo entre los actores de interés para la toma de decisiones. Además, los cambios producidos por el ciclo político pueden generar que los avances implementados en materia de innovación puedan difuminarse y perder continuidad. ¿Cómo asegurar que sistemáticamente el Estado analice y resuelva las problemáticas más allá de lo convencional? ¿Cómo lograr que la innovación se sostenga como una práctica? La respuesta puede recaer precisamente en la burocracia o —más bien— en aprovechar lo mejor de ella.

¿Cómo podría la innovación, que generalmente se considera como la antítesis de la burocracia, beneficiarse de estructuras más rígidas y procedimientos definidos? La respuesta radica en comprender que la generación de estructuras definidas y procesos que dirijan la innovación no tiene la intención de restringir la creatividad, sino de proporcionar un ambiente sólido para que se desarrolle de manera sostenible.

Más allá de los conceptos de creatividad espontánea o actos de genialidad, el proceso que permite la innovación es más estructurado de lo que a menudo se percibe. Detrás de cada innovación se encuentra un conjunto de condiciones, estrategias y esfuerzos deliberados que permiten que los problemas se comprendan y las ideas se desarrollen de manera significativa. En este sentido, es necesario volcar la capacidad burocrática de definir procesos y procedimientos de operaciones administrativas hacia definir estructuras, procesos y procedimientos que permitan a los servidores públicos canalizar sus ideas y aplicar prácticas inherentes a todo proceso de innovación, como lo es la

investigación con usuarios, el prototipado y testeo o procesos abiertos de ideación de soluciones.

Entender en profundidad una problemática desde la perspectiva usuaria es una actividad que debe ser considerada esencial en toda iniciativa que se emprenda. Asimismo, no esperar que una idea proveniente de un servidor público deba escalar por muchos pisos y golpear muchas puertas antes de ser tomada en cuenta; más allá de quien lidere, es deber institucional proporcionar los canales para catalizar esas ideas, ponerlas a prueba y evaluar bajo objetivos claros sus beneficios.

El Índice de Innovación Pública presenta cifras esclarecedoras en este aspecto, dando cuenta de cómo la gobernanza, procedimientos y procesos establecidos han sido objeto de una transformación significativa en el ámbito de la innovación en el sector público chileno. Según la tercera medición, la proporción de procedimientos para innovar ha aumentado en los últimos años: entre 2019 y 2022 el puntaje promedio de los servicios medidos se ha incrementado desde 22 hasta 36%. De manera similar, los procesos han experimentado un aumento, aunque más moderado, creciendo del 23 al 29%. La Estrategia y Gobernanza, por su parte, aumentó de 26 a 40% (Laboratorio de Gobierno, 2023).

En definitiva, la percepción de la innovación y su relación con la estructura puede experimentar cambios gradualmente. Es de esperar que un enfoque de burocratización de la innovación continúe creciendo para promover una base de sostenibilidad en el Estado. Si de algo existe evidencia suficiente es de que las iniciativas que carecen de una institucionalidad en el Estado difícilmente perduran.

Referencias

Blank, S. (2019, 7 de octubre). Why Companies Do "Innovation Theater" Instead of Actual Innovation. *Harvard Business Review*. Consultado el 15 de octubre de 2023 en https://hbr.org/2019/10/why-companies-do-innovation-theater-instead-of-actual-innovation-.

Cravens, D., y Piercy, N. (2002). The innovation challenges of proactive cannibalization and discontinuous technology. *European Business Review*, 14, 257-267. 10.1108/09555340210434447.

Laboratorio de Gobierno (2018a). Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno. Guía de Lenguaje Claro: ¿Cómo podemos generar una comunicación simple, clara y efectiva entre el Estado y la ciudadanía? Gobierno de Chile.

Laboratorio de Gobierno (2018b). Un Estado innovador para las personas: los primeros años del Laboratorio de Gobierno, 2014-2018. Gobierno de Chile.

Laboratorio de Gobierno (2021). Otro ángulo: ¿Cuál es el modelo chileno de innovación pública? Seis años del Laboratorio de Gobierno. Gobierno de Chile.

Laboratorio de Gobierno (2023). Medición y desarrollo de capacidades para innovar en el Estado de Chile. Resultados IIP 2022. Gobierno de Chile.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Mulgan, G. (2007). Ready Or Not?: Taking Innovation in the Public Sector Seriously. NESTA.

OCDE (2017). *Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública*. París: Éditions OCDE. Consultado en http://dx.doi.org/10.1787/9789264275089-es.

OCDE (2021). An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges. OECD Working Papers on Public Governance, núm. 48.

Stacey, R. D. (2011). *Strategic Management and Organisational Dynamics: The Challenge of Complexity to Ways of Thinking about Organisations* (6ª ed.). Pearson.

Vignolo, C., Ramírez-Alujas, Á., y Vergara del Río, C. (2010). Ángeles y demonios en la gestión pública chilena: Una aproximación post-racionalista y post-romántica a la innovación en el sector público. *Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, *VIII*(13), 183-196.

14

El rol de los laboratorios de innovación pública en América Latina hacia el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y avance de la igualdad de género. Caso PIT Policy Lab

Cristina Martínez Pinto
PIT Policy Lab

Alejandra G. Sánchez
Ashoka

En el contexto contemporáneo de América Latina, la innovación pública emerge como un pilar esencial para adaptarse y evolucionar ante los cambios y demandas que caracterizan a la sociedad actual. Los gobiernos de la región están enfrentando una transición marcada por el crecimiento económico y la evolución digital que ha generado una "nueva ciudadanía digital" más conectada e informada que antes (Acevedo, 2016). La necesidad de integrar tecnologías digitales y adoptar enfoques centrados en la igualdad de género, entre otras demandas, se presentan como desafíos clave que las instituciones públicas deben enfrentar para proporcionar servicios más eficientes y equitativos (Sunkel, 2014). A medida que la ciudadanía demanda una mejor gestión gubernamental, combinada con desafíos presupuestarios, surge la urgencia de explorar y adoptar innovaciones en la administración pública.

En este capítulo se explora cómo los laboratorios de innovación pública, caracterizados por su enfoque de colaboración multisectorial, están desempeñando un papel crucial en el acompañamiento y desarrollo de proyectos que aprovechan las nuevas tecnologías para promover políticas públicas ágiles y con impacto social. Después de que en mayo de 2023 México declarara el fin oficial de la pandemia de covid-19 (Secretaría de Salud, 2023), observamos cómo la región de América Latina enfrenta brechas significativas donde la innovación pública no solo es deseable, sino también necesaria (Acevedo,

2016). Los desafíos que enfrentan las sociedades en la actualidad son cada vez más complejos, requiriendo enfoques integrados que congreguen diversos puntos de vista y *expertise* especializado. En este contexto, los laboratorios de innovación gubernamental han surgido como espacios vitales que facilitan la colaboración (Acevedo, 2016).

Así, los laboratorios de innovación pública se perfilan como actores cruciales en la escena latinoamericana. Situados en la intersección de la revolución tecnológica y las crecientes aspiraciones sociales, están replanteando los límites de la esfera pública. Esta sección destaca la labor de PIT Policy Lab, *startup* y laboratorio de innovación pública mexicano, que colabora activamente con diversos gobiernos en América Latina, fomentando una integración ágil de tecnologías avanzadas en las políticas públicas y catalizando iniciativas que promueven la igualdad de género. Como ejemplo de su impacto, este capítulo aborda el proyecto "Inteligencia Artificial Equitativa: Caso Guanajuato", que demuestra cómo estos laboratorios están trazando un camino hacia una región más equitativa e innovadora, en la que la tecnología se presenta como un instrumento de inclusión y empoderamiento.

Rol de los laboratorios de innovación pública en América Latina

Los laboratorios de innovación pública actúan como incubadoras dinámicas, donde equipos multidisciplinarios convergen para conceptualizar, afinar y aplicar soluciones socio-técnicas que abordan directamente distintos desafíos sociales, con las personas al centro del diseño. Al colaborar con entidades gubernamentales, estos laboratorios facilitan una transición de la investigación al terreno práctico, asegurando que las iniciativas de innovación pública no solo sean novedosas, sino que también atiendan a las especificidades y necesidades de la población local (Acevedo, 2016). La diversidad resultante de estas colaboraciones interdisciplinarias e intersectoriales fomenta una riqueza de perspectivas, propiciando soluciones más inclusivas y efectivas.

Dentro de este marco, se destaca la necesidad de un desarrollo continuo de capacidades. Las personas servidoras públicas deben estar en un ciclo de aprendizaje constante, especialmente en áreas intrínsecamente vinculadas con la evolución tecnológica (Sunkel, 2014). Este desarrollo continuo no solo

potencia la competencia técnica, sino que también refina la visión estratégica, permitiéndoles ser protagonistas en el diseño e implementación de soluciones adaptativas, en sintonía con las necesidades y expectativas fluctuantes de la sociedad.

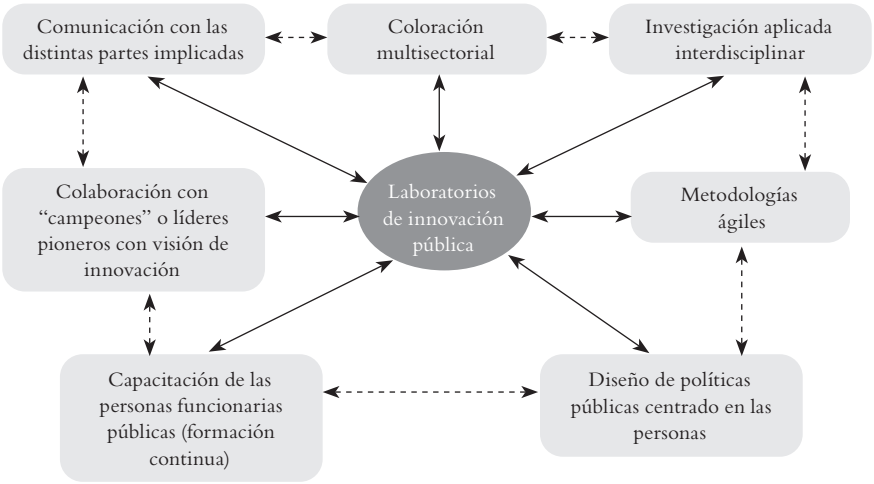
Laboratorios como PIT Policy Lab, Eon Institute, C Minds, Centro i para la Sociedad del Futuro y México Digital, entre otros, se posicionan en el centro de esfuerzos educativos, creando espacios que promueven la educación y la innovación de manera simultánea. Ofrecen talleres, cursos y seminarios que buscan equipar a las personas servidoras públicas con conocimientos y herramientas actualizadas, facilitando así una administración pública más resiliente y adaptativa. Se aspira a brindar a las personas funcionarias las habilidades técnicas y metodológicas para navegar con destreza en la era digital.

Gráfica 1. Un marco para la innovación pública

El diagrama 1 destaca el rol de los laboratorios de innovación pública como núcleos articuladores, coordinadores y acompañantes en el impulso de la innovación en el ámbito público. En el centro del mismo se sitúan los laboratorios de innovación pública, rodeados por siete elementos que estimulan la innovación pública. Los laboratorios facilitan la colaboración entre diferentes

sectores, asegurando que una diversidad de perspectivas y habilidades aporten al proceso de innovación. Además, promueven la investigación aplicada desde múltiples disciplinas para enfrentar problemas complejos de manera integral. Implementan metodologías ágiles para adaptarse rápidamente a las necesidades cambiantes y asegurar soluciones eficientes y efectivas.

Diagrama 1. Un marco para la innovación pública



En el centro, los **laboratorios de innovación pública** actúan como coordinadores y articuladores, rodeados por los **siete elementos**.

Las flechas de doble sentido que conectan el centro con cada uno de los siete elementos indican una **relación bidireccional**, donde los laboratorios influyen en estos elementos y, a su vez, son influenciados por ellos, destacando la naturaleza colaborativa y de retroalimentación del proceso de innovación.

Las flechas punteadas de doble sentido muestran cómo se **interrelacionan y se retroalimentan** entre sí los elementos, reforzando la idea de que, aunque cada elemento tiene su valor individual, su interacción potencia el impacto en la innovación pública. Este marco subraya la importancia de una sinergia entre todos los elementos para fomentar un entorno propicio para la innovación pública.

Fuente: Elaboración propia.

También ponen el foco en el diseño de políticas públicas centradas en las necesidades y experiencias de las personas, garantizando que las soluciones sean relevantes y útiles. Fomentan la formación continua de las personas funcionarias públicas para dotarlas con las habilidades necesarias para la innovación. Además, colaboran con "campeones" o líderes pioneros con una visión de innovación, aprovechando su experiencia y conocimientos para impulsar

el cambio. Y aseguran una comunicación efectiva con todas las partes interesadas para mantener la transparencia y la colaboración en todo el proceso de innovación. Cada uno de estos elementos no solo aporta individualmente a la innovación pública, sino que también interactúa con los demás, generando un ciclo dinámico y de retroalimentación e iteración continua.

A continuación se detalla cómo cada uno de los elementos presentados en el diagrama contribuye a fomentar un entorno propicio para la innovación, asegurando que las políticas y servicios públicos sean más inclusivos, efectivos y adaptativos.

La colaboración multisectorial representa un enfoque holístico hacia la innovación pública, donde entidades gubernamentales, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y el sector académico unen fuerzas (Sancino *et al*., 2018). Este enfoque fomenta el intercambio de conocimientos, recursos y experiencias, creando un terreno fértil para soluciones innovadoras que abordan de manera integral los desafíos sociales. La colaboración multisectorial es esencial para la innovación pública porque permite abordar problemas desde múltiples perspectivas, asegurando que las soluciones sean robustas, sostenibles y ampliamente aceptadas (Peralta y Rubalcaba, 2021). Al combinar distintas habilidades y conocimientos, se potencia la capacidad de innovación, generando soluciones que de otro modo serían inalcanzables para un solo sector.

La investigación aplicada interdisciplinar se centra en la aplicación práctica del conocimiento científico y tecnológico para resolver problemas específicos de la sociedad (Crompvoets *et al.*, 2008). Al integrar disciplinas como la economía, sociología, ingeniería y ciencias de la computación, entre otras, la investigación aplicada interdisciplinar permite desarrollar soluciones innovadoras que consideran la mayor cantidad de las facetas de un problema. Este enfoque estimula la innovación pública al proporcionar una base sólida de evidencia sobre la cual diseñar e implementar políticas y programas, asegurando que las intervenciones sean efectivas y estén bien fundamentadas en la realidad compleja y multifacética de los desafíos sociales actuales (Taebi *et al*., 2014).

Las metodologías ágiles en el contexto de la innovación pública implican la adopción de un enfoque flexible y adaptativo en el desarrollo e implementación de políticas y soluciones (Mergel, 2016). Inspiradas en el desarrollo de software, estas metodologías enfatizan la importancia de la iteración rápida, la retroalimentación continua y la capacidad de adaptarse a cambios inesperados.

Al aplicar metodologías ágiles, los laboratorios de innovación pública pueden responder de manera más efectiva a las necesidades cambiantes de la sociedad, mejorando la eficiencia y la relevancia de las soluciones desarrolladas (Soe y Drechsler, 2018). Este enfoque promueve una cultura de experimentación y aprendizaje continuo, esencial para la innovación en el sector público.

El diseño de políticas públicas centrado en las personas pone a la ciudadanía en el centro del proceso de innovación, asegurando que las soluciones no solo sean técnicamente viables sino también socialmente relevantes y aceptadas. Este enfoque implica entender profundamente las necesidades, deseos y comportamientos de las personas para diseñar servicios y políticas que mejoren su calidad de vida (Quicksey, 2017). Al centrarse en las personas, se fomenta la creación de soluciones más inclusivas y accesibles, aumentando la efectividad de las políticas públicas y fortaleciendo la relación entre el gobierno y la ciudadanía (Quicksey, 2017).

La capacitación de las personas funcionarias públicas (formación continua) es fundamental para cultivar una cultura de innovación dentro del sector público. Al proporcionar a las personas servidoras públicas acceso a formación en las últimas tendencias tecnológicas, metodologías de innovación y habilidades de liderazgo, se les empodera para ser agentes de cambio dentro de sus organizaciones (Partnership for Public Service, 2023). Esta formación continua es crucial para mantener al personal gubernamental actualizado y preparado para enfrentar los retos emergentes, permitiendo la implementación de soluciones innovadoras que respondan a las necesidades de una sociedad en constante evolución.

La colaboración con "campeones" o líderes pioneros con visión de innovación se refiere a la identificación y asociación con individuos dentro y fuera del gobierno que poseen una fuerte convicción en el poder transformador de la innovación (Klerkx y Aarts, 2013). Estos líderes actúan como catalizadores, inspirando y promoviendo una cultura de innovación a través de su visión, compromiso y capacidad para superar obstáculos. Su colaboración es vital para impulsar el cambio, ya que pueden movilizar recursos, influir en la toma de decisiones y fomentar la adopción de nuevas ideas y tecnologías en la administración pública (Klerkx y Aarts, 2013).

La comunicación con las distintas partes implicadas juega un papel crucial en el éxito de la innovación pública. Una comunicación efectiva asegura que todas las voces sean escuchadas, facilitando la transparencia y la colaboración

en el proceso de innovación. Al mantener informados a los ciudadanos, socios y partes interesadas sobre los avances, desafíos y resultados de los proyectos de innovación, se construye confianza y se fomenta una mayor participación de la comunidad en el diseño e implementación de soluciones públicas (De Vries *et al.*, 2018). Este diálogo continuo es esencial para adaptar las iniciativas a las necesidades reales de la población y para promover una cultura de innovación abierta y colaborativa.

Al integrar estos siete elementos en el tejido de la innovación pública, se establece una base sólida para el desarrollo y la implementación de soluciones que verdaderamente marcan la diferencia en la vida de las personas. Este enfoque integral no solo acelera el proceso de innovación, sino que también asegura que los beneficios de estas innovaciones sean ampliamente compartidos y sostenibles en el tiempo, marcando el camino hacia un futuro más prometedor e inclusivo.

Cada uno de estos elementos contribuye significativamente a la innovación pública y se retroalimenta positivamente entre sí, creando un ciclo virtuoso de mejora continua. No existe una fórmula perfecta que determine cuánto de cada elemento conduce a una mejor o peor innovación pública, ya que esto dependerá del contexto específico y de las metas de cada proyecto de innovación. Sin embargo, se argumenta que la presencia de estos componentes ya constituye una contribución positiva hacia la innovación pública, fomentando un entorno donde el progreso y la adaptabilidad son posibles y deseables.

El caso de Guanajuato: inteligencia artificial equitativa

De acuerdo con datos de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública federal, el abandono escolar en nivel medio superior o bachillerato en el estado de Guanajuato se encuentra por encima de la media nacional de 11.3%, alcanzando el 13.6%. En este sentido, desde el Sistema de Actuación Temprana para la Permanencia Escolar (SATPE) se busca revertir la tendencia de aumento de las tasas de deserción escolar que afectan a la región, donde cerca de 40 000 estudiantes abandonan el sistema educativo cada año (OPSI, 2022). Para lograr este cometido, la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) unió fuerzas con socios

internacionales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como con instituciones especializadas y laboratorios de innovación, para innovar y revitalizar el sistema educativo local. Esta colaboración multisectorial, en la que PIT Policy Lab juega un papel relevante, ejemplifica cómo la unión de esfuerzos entre diferentes sectores puede facilitar el desarrollo y la implementación de soluciones educativas innovadoras.

La columna vertebral de la revolución educativa emprendida es la iniciativa "Trayectorias Educativas", que utiliza el análisis de grandes cantidades de datos y un sistema de inteligencia artificial (basado en el aprendizaje de máquina o *Machine Learning*) para desarrollar un marco de datos consolidado que puede identificar y monitorizar las variables que impactan tanto la retención estudiantil como la calidad de la educación en Guanajuato (How USAID, s.f.). Utilizando esta fuente de datos, las autoridades plantean generar análisis predictivos de las trayectorias individuales de las y los estudiantes, deviniendo en una coordinación estrecha con las escuelas y los padres y madres para prevenir la deserción escolar y mejorar los resultados educativos por medio de intervenciones de política pública basada en evidencia.

Esta iniciativa no solo se centra en recopilar y analizar datos, sino que también busca crear soluciones prácticas y personalizadas para estudiantes en riesgo. El SATPE es un ejemplo de esto, siendo un sistema de alerta temprana impulsado por la inteligencia artificial que permite identificar a las y los estudiantes en riesgo de abandonar la escuela y, a partir de la información obtenida, desarrollar estrategias focalizadas para brindar atención personalizada hacia la permanencia escolar.

Una parte crucial del éxito en el avance de esta iniciativa es la colaboración del gobierno local con organismos internacionales e instituciones especializadas. Por ejemplo, la UNESCO ha sido un aliado clave, apoyando la implementación del Pacto Social por la Educación y colaborando en la creación de políticas educativas innovadoras basadas en evidencia (How USAID, s.f.). Adicionalmente, Antena Labs ha sido fundamental en el proyecto "Learning Analytics", facilitando la estandarización y armonización de las bases de datos de entrada para el SATPE (How USAID, s.f.). En el marco del reto de Inteligencia Artificial Equitativa lanzado por la United States Agency for International Development (USAID), un consorcio internacional del cual PIT Policy Lab fungió como aliado local, presentó una propuesta con el

objetivo de prevenir y mitigar el sesgo de género en los sistemas de alerta temprana basados en IA para la educación en el estado de Guanajuato (PIT Policy Lab, 2023).

Como parte de este proyecto, PIT Policy Lab lideró una capacitación sobre las implicaciones éticas, de género y de derechos dumanos de esta política pública (PIT Policy Lab, 2023). Se realizaron talleres para fortalecer las perspectivas del equipo de la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) y gestionar la aplicación de los conocimientos hacia el diseño del SATPE y sus intervenciones, asegurando así la inclusión y la equidad en el sistema (PIT Policy Lab, 2023). Además, se utilizó la herramienta AI Fairness 360 (AIF360)[1] para identificar y mitigar sesgos, especialmente de género, en los datos utilizados por el sistema de alerta temprana, con la finalidad de que las niñas y adolescentes no sean excluidas inadvertidamente de las intervenciones educativas.[2]

Para asegurar la continuidad y la eficiencia del proyecto, PIT Policy Lab también proporcionó un curso de entrenamiento en AIF360 a perfiles clave de la SEG, con el objetivo de que el equipo técnico de esta se apropie de la herramienta y la incorpore como una rutina en la toma de decisiones relacionadas con datos e IA (PIT Policy Lab, 2023). Adicionalmente, PIT Policy Lab colaboró en la creación de la Guía de IA Ética y la Lista de Verificación, herramientas fundamentales para el desarrollo ético y responsable de la IA en el sector educativo.

Como parte del esfuerzo de difusión y colaboración, se organizaron sesiones virtuales con gobiernos de otros países y estados de México, presentando la iniciativa y fomentando el intercambio de conocimientos y experiencias en la implementación de IA equitativa en el ámbito educativo. Este intercambio culminó con la intención de formar una red latinoamericana de colaboración en IA e innovación educativa, además de un evento virtual organizado por Athena Infonomics en la India sobre las condiciones para hacer operativa una IA equitativa (PIT Policy Lab, 2023).

---

[1] AI Fairness 360 es una iniciativa de Linux Foundation y un conjunto de herramientas de código abierto que facilita a las personas usuarias la evaluación, notificación y atenuación de la discriminación y sesgo en modelos de *Machine Learning* (ML) durante todo el ciclo de vida de la aplicación de IA. Su objetivo es implementar la investigación algorítmica en aplicaciones prácticas en sectores variados como finanzas, gestión de capital humano, salud y educación (consultado en https://ai-fairness-360.org/).

[2] *Idem*.

Como es posible constatar a lo largo de la descripción del caso, la innovación y la proactividad son centrales en la iniciativa, que no solo utiliza tecnologías de información y comunicación para guiar las decisiones gubernamentales, sino que también implementa análisis predictivos y métodos de IA para optimizar las intervenciones y brindar soluciones centradas en estudiantes. Más que un simple ejercicio de análisis de datos, este proyecto representa un cambio paradigmático en cómo se aborda la educación, poniendo a las y los estudiantes en el centro de todas las iniciativas y considerando múltiples factores fuera del aula para crear un sistema educativo más inclusivo y equitativo (Athena Infonomics *et al*.). En este caso, también se presentan retos importantes en relación con el uso de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial y, en general, respecto a la implementación de los siguientes pasos:

El primero se centra en una autoevaluación rigurosa y la reflexión sobre las iniciativas actuales, destacando la importancia de una documentación detallada de los aprendizajes y la integración de diversas perspectivas en la evaluación de riesgos (Athena Infonomics *et al*.). El segundo enfatiza la creación de una hoja de ruta estandarizada para trabajar con datos e IA, estableciendo criterios que se alinean con las normas éticas y de derechos humanos (Athena Infonomics *et al*.). En el tercer paso, la participación y transparencia son cruciales, estableciendo mecanismos de consulta inclusiva y estrategias de comunicación que fomenten la inclusión (Athena Infonomics *et al*.). El cuarto busca potenciar los mecanismos existentes, promoviendo una perspectiva ética de IA a través de las diferentes entidades gubernamentales (Athena Infonomics *et al*.). Finalmente, el quinto paso subraya la necesidad de desarrollar una sensibilidad más profunda hacia los procesos decisionales habilitados por IA, enfatizando la necesidad de una evaluación continua y calibrada (Athena Infonomics *et al*.).

En este sentido, existen herramientas como las que fueron creadas en el marco del proyecto, para servir a modo de guía para asegurar, además de un diseño innovador, un despliegue ético y responsable que contemple la mitigación de riesgos y sesgos. Entre ellas se encuentra la Guía de Inteligencia Artificial (IA) Ética (s.f.), un recurso para personas encargadas de formular políticas en sectores locales. Esta guía proporciona una comprensión profunda de los desafíos, oportunidades y riesgos que implica la adopción de la IA, ofreciendo una definición clara de IA, explorando las preocupaciones éticas

relacionadas y proporcionando orientaciones para abordarlas. Aunque utiliza el sector educativo como ejemplo principal, las lecciones impartidas son ampliamente aplicables a diversos sectores.

En complemento a la guía, se dispone también de la Lista de Verificación de IA,[3] una herramienta estructurada en seis pasos que abarcan desde el marco regulatorio hasta el fin de vida de la tecnología IA. Esta lista enfatiza la importancia de alinear el uso de la IA con los sistemas existentes, asegurando que todas las partes interesadas, desde las personas tomadoras de decisiones hasta las personas usuarias finales, puedan confiar en la tecnología adoptada. Resalta la necesidad de una toma de decisiones ética, una evaluación y mitigación de riesgos efectiva, transparencia en las consultas basadas en proyectos y consideraciones críticas sobre adquisiciones y la sustentabilidad de las inversiones en sistemas de IA. En conjunto, la Guía de IA Ética y la Lista de Verificación de IA forman un marco robusto para la implementación ética y responsable de la inteligencia artificial, promoviendo la transparencia, la seguridad y la confianza en todas las etapas del despliegue de esta.

Lo anterior nos deja ver que lo que realmente distingue al caso Guanajuato es su enfoque proactivo y preventivo, que busca ir más allá de las soluciones reactivas para abordar las causas raíz de la deserción escolar. Al integrar protocolos de atención y programas de atención familiar en la próxima fase, se espera tener una medición precisa de los beneficios e impactos del proyecto, construyendo así una fundación sólida para un mejor futuro educativo en Guanajuato (Equitable AI challenge, 2023), ya que a fin de cuentas la población estudiantil de Guanajuato en todos los niveles educativos será la principal beneficiada de las intervenciones, con un enfoque especial en aquellas personas estudiantes en riesgo de abandonar la escuela. Cabe destacar que el uso de la herramienta técnica AI Fairness 360, en el marco del proyecto de Inteligencia Artificial Equitativa, dejó entrever la posibilidad de experimentar con otras variables, tales como urbano/rural, para mitigar por distintos tipos de sesgos más allá de sesgos en razón de género.

El actual panorama de la innovación pública está en una encrucijada crítica, necesitando virar hacia procesos más humanizados, donde la tecnología funja como herramienta facilitadora y habilitadora en vez de constituir el objetivo

[3] La lista de verificación se puede encontrar en https://docs.google.com/spreadsheets/d/1os2k_prAKOlFtp2tKTCDBfWz4VYGFrSC/edit#gid=1748640102.

final de dichos proyectos. En este escenario, se subraya la necesidad de instaurar diálogos efectivos y redefinir el papel de la comunicación en una era dirigida por datos masivos. Esto, esencialmente, significa reformar la relación entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, promoviendo colaboraciones más estrechas y una comprensión más profunda de las necesidades individuales y colectivas que distinguen nuestra sociedad moderna.

Guanajuato surge como un claro ejemplo en esta transición hacia una innovación pública más inclusiva y consciente, especialmente con su enfoque en los proyectos de Trayectorias Educativas y el SATPE. El año 2023 se destaca como un momento definitorio para la formulación de políticas educativas en la región, donde el análisis profundo de datos ha facilitado la identificación temprana de estudiantes en riesgo de abandono escolar. El Ministerio de Educación de Guanajuato, en este contexto, se encuentra en una etapa crucial de evaluación y desarrollo, ajustando detalles técnicos y estratégicos para la óptima implementación del sistema de información.

El proyecto en curso, operando como un piloto en tiempo real, está ayudando a identificar y abordar áreas críticas, principalmente relacionadas con una comunicación efectiva, evaluación de los riesgos de la IA y la incorporación activa de la comunidad en la formulación y ejecución de políticas guiadas por la inteligencia artificial. La ruta a seguir está definida por una adhesión rigurosa a prácticas justas y responsables, abogando por políticas que mitiguen los sesgos y promuevan una perspectiva de género en los proyectos de IA.

De esta manera, Guanajuato se configura como un terreno prolífico para el fomento de políticas educativas sensibles e informadas, proyectándose no solo como un transformador de la educación en su región, sino también como un modelo a seguir para otros gobiernos locales en su misión de adoptar políticas que incorporen datos e IA de manera ética y responsable. Asimismo, es un ejemplo de una colaboración multidisciplinaria y sectorial que apuesta a la innovación pública y se apoya en laboratorios de innovación como PIT Policy Lab para lograr sus objetivos de política pública.

La implementación del SATPE en Guanajuato ilustra cómo la integración efectiva de roles de innovación puede conducir a transformaciones significativas en el sector público, en este caso, en la educación. La colaboración multisectorial, que reúne a instituciones gubernamentales, académicas y organizaciones internacionales, subraya la importancia de un enfoque holístico hacia la innovación. Este enfoque no solo amplía el alcance de las soluciones

posibles, sino que también enriquece el proceso de innovación con una diversidad de perspectivas y áreas de especialidad. La capacidad de PIT Policy Lab para actuar como un catalizador en este entorno, facilitando la transferencia de conocimiento y la aplicación de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, demuestra el valor de los laboratorios de innovación pública como puentes entre la teoría y la práctica, la investigación y la implementación.

Además, el caso pone de relieve la importancia de la capacitación continua y el desarrollo de habilidades dentro del sector público para abrazar y aplicar innovaciones tecnológicas de manera ética y efectiva. La formación ofrecida por PIT Policy Lab en herramientas como AI Fairness 360 (AIF360) para mitigar sesgos en los sistemas de IA, refleja un compromiso con la innovación responsable que respeta los principios de equidad y derechos humanos. Este enfoque asegura que la tecnología sirva como un facilitador de inclusión y mejora educativa, en lugar de perpetuar desigualdades existentes. Al final, el caso de Guanajuato no solo muestra cómo la innovación pública puede abordar desafíos sociales complejos mediante la colaboración y la tecnología, sino también cómo puede hacerlo de manera que priorice la ética y la inclusión, estableciendo un modelo para futuras iniciativas de innovación pública en América Latina y más allá.

CUADRO 1. Hallazgos principales a partir del caso de Guanajuato: inteligencia artificial equitativa

Resultado principal	Descripción	Impacto en la educación
Reducción de la deserción escolar	Implementación del SATPE para identificar y apoyar a estudiantes en riesgo	Disminución en el número de estudiantes que abandonan el sistema educativo cada año, contribuyendo a una mayor retención estudiantil
Mejora de la calidad educativa	Uso de análisis predictivos para desarrollar intervenciones personalizadas	Intervenciones basadas en evidencia que abordan las necesidades específicas de las y los estudiantes, mejorando su rendimiento y experiencia educativa

Resultado principal	Descripción	Impacto en la educación
Capacitación en IA ética	Talleres y capacitaciones sobre el uso ético de la IA y herramientas como AI Fairness 360 (AIF360)	Personal de la SEG equipado con conocimientos y herramientas para implementar soluciones de IA de manera ética, asegurando la equidad y la inclusión
Creación de herramientas de apoyo	Desarrollo de la Guía de IA Ética y la Lista de Verificación de IA	Recursos que facilitan la implementación ética y responsable de la IA en el sector educativo, sirviendo como referencia para futuros proyectos
Fomento de la colaboración internacional	Sesiones virtuales y formación de una red de colaboración en IA e innovación educativa	Intercambio de conocimientos y experiencias que enriquecen el proyecto y promueven la adopción de prácticas innovadoras en otros contextos educativos

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 2. Un marco para la innovación pública: caso de Guanajuato: inteligencia artificial equitativa

Componente	Descripción	Manifestación en el caso de Guanajuato
Colaboración multisectorial	Unión de esfuerzos entre diferentes sectores para abordar desafíos sociales de manera integral	Colaboración entre el SEG, PIT Policy Lab, el Banco Mundial, la UNESCO y otros socios para desarrollar e implementar el SATPE
Investigación aplicada interdisciplinar	Aplicación práctica del conocimiento científico y tecnológico para resolver problemas específicos	Uso de análisis de grandes datos y sistemas de IA para desarrollar un marco de datos que mejore la retención estudiantil y la calidad educativa
Metodologías ágiles	Enfoque flexible y adaptativo en el desarrollo e implementación de soluciones	Implementación rápida y adaptativa del SATPE, permitiendo iteraciones basadas en retroalimentación y resultados iniciales

Componente	Descripción	Manifestación en el caso de Guanajuato
Diseño de políticas públicas centrado en las personas	Desarrollo de políticas y soluciones con un enfoque en las necesidades y experiencias de las personas	Diseño del SATPE y "Trayectorias Educativas" centrados en las necesidades individuales de los estudiantes para prevenir la deserción escolar
Capacitación de las personas funcionarias públicas (formación continua)	Capacitación y actualización constante de las personas servidoras públicas	Talleres y capacitaciones sobre IA ética y el uso de herramientas como AI Fairness 360 (AIF360) para el personal de la SEG
Colaboración con "campeones" o líderes pioneros con visión de innovación	Asociación con individuos que promueven una cultura de innovación	Participación de PIT Policy Lab como líder en la aplicación de IA en la educación, fomentando prácticas innovadoras y éticas
Comunicación con las distintas partes implicadas	Mantenimiento de un diálogo abierto y transparente con todas las partes interesadas	Sesiones virtuales con gobiernos y organizaciones para compartir conocimientos y experiencias, fomentando una red de colaboración en IA educativa

FUENTE: Elaboración propia.

CONCLUSIÓN

El camino que ha emprendido Guanajuato, en estrecha colaboración con PIT Policy Lab y otros actores relevantes, se erige como un testimonio de la fuerza transformativa que posee la unión multisectorial en la esfera de la innovación pública. Este caso pionero destaca la relevancia crítica de establecer laboratorios de innovación pública que promuevan el desarrollo ágil e inclusivo de políticas públicas, marcando un nuevo estándar en la configuración de futuras estrategias gubernamentales.

Un punto crucial que se deriva de este esfuerzo colaborativo es la realización de un enfoque sociotécnico que promueve la generación de capacidades en la adopción de tecnologías. Más que nunca, es imprescindible que los avances tecnológicos sean guiados por prácticas éticas y responsables que sean el sello distintivo de una sociedad que busca equidad en todos los ámbitos. Guanajuato no solo está forjando un camino hacia una sociedad más inclusiva y consciente, sino que está estableciendo un modelo de referencia que busca resonar a lo largo y ancho de América Latina, evidenciando que una adopción ética y responsable de las nuevas tecnologías no solo es viable, sino esencial.

Además, este proyecto subraya la vitalidad de la colaboración intersectorial, uniendo fuerzas entre el sector público, la sociedad civil y el ámbito privado para tejer una red robusta que pueda enfrentar los retos contemporáneos de manera más efectiva y con una visión más integral. Es un recordatorio palpable de que, en la búsqueda de un futuro más equitativo e innovador, la unidad y la colaboración se configuran como herramientas indispensables. La integración de estos sectores no solo fomenta la inclusión y la equidad, sino que también cataliza el avance hacia un futuro donde el progreso y la innovación se construyen con la participación de todas las personas.

Por tanto, el caso de Guanajuato se perfila no solo como un ejercicio pionero en el presente, sino también como una brújula que apunta hacia un futuro donde las políticas públicas son verdaderamente inclusivas, ágiles y adaptadas a las realidades dinámicas de nuestra sociedad. Un futuro que, por medio de la colaboración y el compromiso ético, vislumbra una América Latina más justa, progresista e innovadora, donde cada persona tiene un lugar en la mesa de decisiones y un papel activo en la construcción de un futuro próspero para todos.

Referencias

Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). *Innovando para una major gestion. La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Athena Infonomics, Itad, PIT Policy Lab y Women in Digital Transformation (2023). Policy Recommendations: Preventing and mitigating gender bias in AI-bases early alert systems for education. Consultado en https://www.policylab.tech/_files/ugd/0e03be_ffb83f0fcf444e96a3896e794e9d8902.pdf.

Crompvoets, J., Bouckaert, G., Vancauwenberghe, G., Vandenbroucke, D., Van Orshoven, J., Janssen, K., y Plastria, F. (2008, enero). Interdisciplinary research project: SPATIALIST; spatial data infrastructures and public sector innovation in Flanders (Belgium). En GSDI-10 Conference. Trinidad: St. Augustine.

De Vries, H., Tummers, L., y Bekkers, V. (2018). A stakeholder perspective on public sector innovation: why position matters. *International Review of Administrative Sciences*, *84*(2), 269-287.

Equitable AI challenge: Sourcing approaches to prevent and respond to gender inequity in AI (2023, 11 de julio). U.S. Agency for International Development. Consultado en https://www.usaid.gov/innovation/competitions/equitable-ai-challenge.

Guía de Inteligencia Artificial (IA) Ética (s.f.). Policylab.tech. Consultado el 26 de septiembre de 2023 en https://www.policylab.tech/_files/ugd/0e03be_5d21a0fb94f4499fb952d3714acde220.pdf?lang=es.

How USAID, local government, and the private sector mitigated AI gender bias in one of Mexico's leading education pilots (s.f). Marketlinks. Consultado el 22 de septiembre de 2023 en https://www.marketlinks.org/blogs/how-usaid-local-government-and-private-sector-mitigated-ai-gender-bias-one-mexicos-leading.

Klerkx, L., y Aarts, N. (2013). The interaction of multiple champions in orchestrating innovation networks: Conflicts and complementarities. *Technovation*, *33*(6-7), 193-210.

Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, *33*(3), 516-523.

OPSI (2022, 23 de noviembre). Educational Trajectories: Foundations for an Early Warning System against school dropout. Observatory of Public Sector Innovation. Consultado en https://oecd-opsi.org/innovations/educational-trajectories/.

Partnership for Public Service (2023, 28 de febrero). Building a Culture of Innovation in Government. Partnership For Public Service. Consultado en https://ourpublicservice.org/publications/building-a-culture-of-innovation-in-government/.

Peralta, A., y Rubalcaba, L. (2021). Collaborative Service Innovation: A Quantitative Analysis of Innovation Networks in a Multisectoral Setting. *Mathematics 9*(11), 1270. Consultado en https://doi.org/10.3390/math9111270.

PIT Policy Lab. (2023, 7 de junio). Promoviendo una IA equitativa en el sector educativo: El caso de la Secretaría de Educación de Guanajuato. Public Interest Tech. Consultado en https://www.policylab.tech/post/promoviendo-una-ia-equitativa-en-el-sector-educativo-el-caso-de-la-secretar%C3%ADa-de-educaci%C3%B3n-de-guana-1?lang=es.

Quicksey, A. (2017). How Human-Centered Design Contributes to Better Policy. *Kennedy School Review*, *17*, 55-60.

Sancino, A., Rees, J., y Schindele, I. (2018, 29 de octubre). CrossSector Collaboration for Public Value Co-Creation: A Critical Analysis. *From Austerity to Abundance?* 59-73. Consultado en https://doi.org/10.1108/S2045-794420180000006003.

Secretaría de Salud (2023). México pone fin a la emergencia sanitaria por covid-19: Secretaría de Salud. Gobierno de México. Consultado el 25 de septiembre de 2023 en https://www.gob.mx/salud/prensa/mexico-pone-fin-a-la-emergencia-sanitaria-por-covid-19-secretaria-de-salud.

Soe, R. M., y Drechsler, W. (2018). Agile local governments: Experimentation before implementation. *Government Information Quarterly*, *35*(2), 323-335.

Sunkel, G., Trucco, D., y Espejo, A. (2014). *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Taebi, B., Correljé, A., Cuppen, E., Dignum, M., y Pesch, U. (2014). Responsible innovation as an endorsement of public values: the need for interdisciplinary research, *Journal of Responsible Innovation*, *1*(1), 118-124, DOI: 10.1080/23299460.2014.882072.

15

Logros y límites del acceso e influencia de los ciudadanos en la cocreación de políticas públicas: el caso del laboratorio de innovación gubernamental del municipio de São Paulo

Tatiana Daussen Perfoll
Motriz

Maira Tatit
Motriz

Contextualización

En Brasil existe una percepción creciente de baja calidad de los servicios y de las políticas públicas, lo que alimenta la insatisfacción y la desconfianza de la población hacia los gobiernos y demuestra la ineficacia de los enfoques utilizados para responder a las demandas de la sociedad. Las complejas e intrincadas estructuras administrativas de los gobiernos amplían la brecha entre el gobierno y la sociedad. A estos factores se suma una crisis en la representación de los directivos públicos, que no refleja la diversidad de la población. En un estudio reciente de República.org, titulado "Burocracia representativa e as desigualdades salariais de mulheres no Brasil e no mundo: o teto de vidro no funcionalismo público", se analizan datos que corroboran la percepción antes mencionada:

> Las mujeres negras son una mayoría en el servicio público municipal (34.7% de los empleos), seguidas por las mujeres blancas (29.5%) y los hombres negros (21.4%). Sin embargo, si se analizan únicamente los puestos directivos a nivel municipal, corresponden solo a 22.9% de los directivos. Las mujeres también son mayoría en el servicio público estatal, y solo a nivel federal, los hombres blancos son mayoría con una presencia de 32.6% [República.org, 2023].

Estas políticas y servicios públicos deben responder a desafíos cada vez más complejos, con múltiples relaciones de causa y efecto, en escenarios que se reorganizan constantemente. Estos desafíos, caracterizados por la ausencia de soluciones únicas y la falta de claridad sobre los pasos a seguir para resolverlos, exigen enfoques flexibles y holísticos. Además, hay que considerar que las restricciones presupuestarias imponen una capa aún más compleja a los gestores en la búsqueda de estas soluciones.

El papel del Estado se ha ido transformando a lo largo de las décadas y, con ello, también han cambiado los enfoques utilizados por los burócratas para abordar los desafíos de la gestión pública. El escenario anterior sugiere que son necesarios nuevos modelos de interacción entre el gobierno y la sociedad, y este enfoque no solo puede fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, sino también fortalecer su sentido de pertenencia en las decisiones gubernamentales.

Las políticas públicas pueden entenderse como sistemas abiertos, donde numerosos factores —internos y externos— se influyen entre sí simultáneamente. En este contexto, el desarrollo de intervenciones para mejorar los servicios públicos presupone un intento de resolver problemas complejos, que desafían los modelos tradicionales comúnmente utilizados, como el ciclo de políticas públicas.

> Otra crítica al ciclo es que parece sugerir que un programa público es similar a un proyecto con ambiciones modestas, destinado a resolver problemas circunscritos, de corta duración, de principio a medio, como en un círculo PDCA de desarrollo de productos en la industria. Pero los programas públicos no son proyectos dedicados a problemas específicos, con una duración y un alcance limitados. Se trata de iniciativas gubernamentales para satisfacer las demandas de la sociedad y hacer eco de sus valores, cuestiones que generalmente tienen una duración muy larga, como lo ilustran, entre otros, los servicios de educación básica, la salud pública, las comidas escolares y la seguridad social [De Martino Jannuzzi, 2023].

Nuevos paradigmas dentro de este tema han roto con el concepto lineal de planificación de proyectos y políticas, fomentando un análisis más realista de los procesos de toma de decisiones como "espirales" que consideran los flujos de influencia y cambios en las prioridades de la sociedad a lo largo de las etapas, como describe De Martino Jannuzzi (2023):

> En este nuevo modelo, las fases de implementación de una política o programa —implementación, ampliación de cobertura, incorporación de nuevos objetivos y entregas, etc.— se intercalan con procesos evaluativos de diferente naturaleza —evaluación de procesos, resultados, diagnósticos de potenciales públicos destinatarios—: mover la espiral en dirección centrífuga, circular o centrípeta.

Esta visión favorece la adopción de una lógica de diseño de políticas y programas más innovadora, guiada por el proceso de iteración de las etapas con el contexto en el que se insertan los individuos y grupos que influyen y se ven afectados por la recolección continua de evidencia y corrección de rutas. Un enfoque orientado a la innovación.

Para ello, surge un movimiento interno de innovación con el objetivo de transformar la manera en que los directivos públicos desempeñan su rol. Para comprender en profundidad las causas y subcausas de los problemas públicos, es necesario abrir espacios para que nuevos actores contribuyan al proceso de desarrollo de estas soluciones, colocando al ciudadano en el centro del proceso de toma de decisiones. En medio de incertidumbres y cambios constantes, probar caminos posibles y aprender de los errores, mejorar las soluciones, se presentan como alternativas para orientar el gasto público hacia iniciativas con evidencia de impacto.

Los laboratorios gubernamentales de innovación surgen como respuesta al desafío de fortalecer los vínculos entre gobierno y sociedad, con el objetivo de generar políticas públicas que atiendan efectivamente las demandas de la gestión pública contemporánea. Con equipos multidisciplinarios y la aplicación de principios y métodos innovadores, estos laboratorios se destacan por incorporar metodologías ágiles y el *pensamiento de diseño* en sus prácticas. Además, la promoción de la innovación abierta, que abarca la colaboración de la sociedad civil y el sector privado, representa un contrapunto importante a los enfoques tradicionales de innovación cerrada, que a menudo no han logrado abordar los desafíos más apremiantes de la sociedad.

Sin embargo, los laboratorios enfrentan dificultades durante su proceso de implementación en los gobiernos. El autor Hironobu Sano (2020) clasifica los desafíos enfrentados en: laboratorio, estructura, cultura, innovación y política. El desconocimiento del sector público sobre el tema de la innovación, la resistencia a los cambios culturales, la baja tolerancia al error, la falta de

credibilidad, el presupuesto restringido y los equipos magros, el cambio constante de prioridades de los liderazgos políticos y la dificultad de explicar a los diferentes actores lo que lo hace un laboratorio, son algunos ejemplos de los desafíos que enfrenta.

En este capítulo se realizará un análisis de la capacidad de los laboratorios de innovación para promover el acercamiento entre gobierno y sociedad, considerando como criterios los niveles de participación ciudadana y su influencia efectiva en el desarrollo de políticas públicas. Para ello, se examinará el caso del (011).lab, durante el periodo de 2017 a 2020. El objetivo es resaltar los avances alcanzados a lo largo de este periodo, teniendo en cuenta que los laboratorios de innovación gubernamentales representan estructuras relativamente nuevas en la administración pública, cuyo conocimiento se construye a partir de la práctica. Además de identificar avances, el objetivo es mapear oportunidades de mejora y explorar posibles direcciones para que estos laboratorios sigan avanzando en su misión de coconstruir políticas públicas en colaboración con la ciudadanía.

Laboratorios de innovación en Brasil

De acuerdo con Hironobu Sano (2020), la mayoría de los laboratorios de innovación del gobierno brasileño forman parte del Poder Ejecutivo (51%). Sin embargo, las primeras iniciativas tuvieron lugar en las universidades —Laboratorio de Tecnologías de Apoyo a la Red de Innovación (LabTAR) de la Universidad Federal de Espírito Santo, creado en 2010, y el Laboratorio de Innovación y Estrategia del Gobierno (Linegov) de la Universidad de Brasilia, creado en 2012— y en el Poder Legislativo con la creación del Lab Hacker de la Cámara de Diputados en 2013.

El primer laboratorio del Poder Ejecutivo, señala Sano (2020), el Laboratorio de Movilidad y Protocolos Abiertos (MobiLab) de la Ciudad de São Paulo, fue constituido en 2014, posteriormente denominado Mobilab+ (2019). Creado tras experiencias exitosas de apertura de datos de movilidad en *hackathons* en 2013, el objetivo de MobiLab era promover la innovación abierta, buscando soluciones para mejorar la gestión del transporte, el tráfico y la movilidad urbana en la ciudad, en colaboración con la sociedad civil de una manera innovadora y transparente.

En 2017 apareció en el municipio de São Paulo el segundo laboratorio de innovación gubernamental centrado en una política pública exclusiva: Pátio Digital. Según una publicación en el sitio web oficial del laboratorio (Pátio Digital, 2023), el objetivo de la iniciativa es mejorar la educación en dicha ciudad fortaleciendo la transparencia, la participación social y el desarrollo de nuevas tecnologías. Entre sus acciones se encuentran reuniones mensuales, desarrollo de soluciones innovadoras y alianzas para realizar investigaciones. Sus actividades se dividen en tres frentes principales: *1)* Transparencia y Datos Abiertos; *2)* Colaboración Gobierno-Sociedad, y *3)* Innovación Tecnológica.

En el mismo año se creó la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología (SMIT), con el objetivo de promover políticas para promover la inclusión digital, mejorar la atención ciudadana y la gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Según la publicación "Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia: Avanços e marcos da inovação pública e da tecnologia na Prefeitura de São Paulo (2017-2022)", organizada por el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (Cebrap) y (011).lab en 2023, el objetivo de articular estas agendas fue "desarrollar agendas de innovación y tecnología como instrumentos para mejorar los procesos internos de la municipalidad, sin perder de vista la importancia de ampliar el acceso y mejorar el servicio a la población, simplificando su vida en la ciudad". Y es en este contexto, también en 2017, que se creó (011).lab con el objetivo de poner en práctica la Política Municipal de Innovación de la SMIT.

(011).LAB

(011).lab fue creado en 2017, a través del trabajo conjunto de la Coordinación de Procesos de Innovación y Cambio Organizacional y la Coordinación de Programas de Innovación Pública, vinculadas a la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología (SMIT). (011).lab no formaba parte de la estructura administrativa del municipio como área, pero su operacionalización fue formalizada mediante decreto núm. 58.017, del 5 de diciembre de 2017 como atribución de los coordinadores antes mencionados, según su artículo 23.

> La Coordinación de la Plataforma de Innovación y la Coordinación de Proyectos Públicos de Innovación deberán desarrollar sus funciones de manera

> articulada, con el fin de poner en funcionamiento el laboratorio de innovación de la SMIT y planificar, coordinar y apoyar la elaboración y ejecución de la política municipal de innovación [Decreto núm. 58.017, 2017].

El objetivo es acercar la gestión pública a la sociedad, promoviendo la eficiencia de la administración municipal y la calidad de los servicios públicos ofrecidos. Enfocado en los ciudadanos de la ciudad de São Paulo, (011).lab cree que la transformación necesaria depende de las personas que construyen a diario el gobierno, especialmente los más de 120 000 servidores públicos del municipio. De esta manera, su desempeño está marcado por la colaboración y cocreación con los servidores públicos, en lugar de solo actuar para ellos. El laboratorio se enfoca en la construcción de capacidades estatales para la innovación, donde cada proyecto o programa se basa en la premisa del aprendizaje mutuo, promoviendo una cultura de innovación y colaboración dentro de la administración pública municipal. En el libro *(011).lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas*, publicado en 2020 por el Municipio de São Paulo, el laboratorio establece su visión de la innovación en el gobierno en el siguiente extracto:

> Una administración pública con mayor capacidad de adaptación, operando con base en principios y métodos que permitan la reflexión diaria y el aprendizaje continuo basado en la práctica. Estos principios guían una agenda municipal de innovación más allá de la tecnología, que se basa en acercar gobierno y sociedad, en un proceso constante de colaboración; y en la transformación de la gestión, buscando el involucramiento y participación activa de los servidores públicos en la construcción de soluciones relevantes.

La cadena de valor de (011).lab está estructurada de tal manera que resalta los desafíos que enfrenta, los frentes de acción disponibles para enfrentarlos, los resultados esperados y el impacto deseado. El principal desafío que enfrenta el laboratorio es la dificultad de la gestión municipal para brindar servicios que satisfagan mejor las necesidades de la población, incluyendo cambios en el contexto tecnológico, escasez de recursos, empleados desmotivados, el distanciamiento del gobierno con la población y una estructura administrativa que suele ser rígida. Para superar estos obstáculos, (011).lab trabaja en tres frentes: *1)* diseñar y mejorar los servicios públicos; *2)* movilizar

comunidades de prácticas de innovación pública, y *3)* desarrollar capacidades para innovar. Los tres frentes de actividad del laboratorio se definen según extractos a continuación de la publicación de 2020.[1]

El frente de Diseño y Mejoramiento de Servicios Públicos se describe como:

> Desarrollo de soluciones para mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios prestados por la municipalidad, e, indirectamente, también terminamos obteniendo una mejora en los procesos internos y el desarrollo de aprendizajes de la secretaría u organismo asociado. Trabajamos con equipos multidisciplinarios que buscan soluciones a los desafíos complejos y multicausales de los servicios públicos basados en datos cualitativos y cuantitativos, gestionando procesos de mejora basados en evidencia. En estos proyectos tenemos una mirada estratégica a las políticas y servicios públicos. Comenzamos identificando y explorando los problemas existentes y luego ideando soluciones. Luego experimentamos y probamos estas soluciones con el público objetivo del servicio para garantizar que la solución implementada sea efectiva.

El frente Movilizador de Comunidades de Prácticas de Innovación Pública tiene el siguiente objetivo:

> Conectar a las personas para fortalecer la innovación pública, ya sean servidores públicos o actores ajenos a la administración pública que trabajan en temas relacionados con la innovación en el sector público. Se realiza mapeo y difusión de prácticas innovadoras, con especial atención en las acciones desarrolladas por los servidores públicos, contribuyendo a la gestión del conocimiento para la innovación en la municipalidad. Este frente tiene dos objetivos principales: fortalecer el vínculo entre la comunidad de innovadores públicos y (011).lab y consolidar el ciclo de gestión del conocimiento para la innovación en el municipio. En general, los proyectos y programas en este frente buscan identificar a las personas, sus intereses y desafíos públicos, para luego explorar y registrar buenas prácticas y finalmente movilizar comuni-

[1] "(011).lab: innovación pública para transformar el gobierno con la gente", organizado por Isabella von Mühlen Brandalise, Lucas Teixeira Vaqueiro, Maria Marta de Castro Silveira Pinto, y publicado en 2020 por la municipalidad de São Paulo.

dades de innovadores dentro y fuera del municipio a través de la comunicación y difusión de estas prácticas.

Finalmente, el libro describe por delante del Desarrollo de Capacidades para la Innovación de la siguiente manera:

> Impulsar procesos de cambio en la relación entre los empleados y su trabajo. Para ello creamos espacios donde sea posible mirar la rutina del servicio público de otras maneras y experimentar en la práctica nuevas formas de trabajar para resolver problemas públicos, generando capacidades a través del aprendizaje en la práctica. Todos los proyectos en este frente tienen como punto de partida la identificación de quiénes participarán en el espacio, cuáles son sus necesidades y qué capacidades se deben desarrollar. A partir de estas definiciones, cocreamos el proceso de formación con el socio, desarrollamos contenidos de forma estructurada y probamos diferentes formas de formación, desde las más tradicionales hasta las más disruptivas. Finalmente, ofrecemos y evaluamos espacios de desarrollo.

Los resultados esperados incluyen el reconocimiento y valorización de personas y prácticas innovadoras, servidores públicos con mayores capacidades, mayor convergencia entre personas y áreas de la municipalidad y la mejora de estrategias y servicios. A largo plazo, se espera que el impacto sea un municipio más cercano a los ciudadanos, un aumento de la eficiencia de la administración municipal y un aumento notable de la calidad de los servicios prestados a la población.

Aunque existe una convergencia en torno a los métodos de trabajo adoptados por los laboratorios de innovación, (011).lab destaca (Municipio de São Paulo, 2020) que su acción no esté guiada por los métodos, sino más bien por el desafío que se plantea. Cabe mencionar que existen críticas en el ecosistema de innovación de que en los últimos años las metodologías ágiles y de diseño en las políticas públicas han ganado protagonismo, y en cierta medida han sido banalizadas. Por ello, el laboratorio ha establecido unos principios rectores que marcan su forma de pensar, actuar y tomar decisiones, mientras que los métodos elegidos dependen de las características de cada proyecto. Estos principios incluyen: Problemas de diseño; Centrarse en las personas; Para experimentar; Conocer datos; Operacionalizar, y Conectar personas. Estos

principios sustentan el enfoque de (011).lab, proporcionando una base sólida para su trabajo en la búsqueda de soluciones innovadoras y eficaces a los desafíos de la gestión pública. El cuadro 1, elaborado a partir de datos extraídos del libro *(011).lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas*, describe cada principio.

Cuadro 1. Principios

Núm.	Principio	Descripción
1	Problemas de dibujo	Formular un problema determinado, teniendo en cuenta sus causas, consecuencias, su contexto y las perspectivas de los actores involucrados, para extraer de él oportunidades de acción.
2	Centrarse en las personas	Escuchar y considerar, en un esfuerzo continuo, las necesidades y experiencias de los actores involucrados en un mismo proceso, con el fin de integrar y valorar diferentes perspectivas de manera participativa.
3	Para experimentar	Probar ideas, hipótesis y prototipos a través de métodos estructurados, controlados y documentados, en un proceso de aprendizaje que considera los errores como parte del descubrimiento de buenas soluciones.
4	Conocer datos	Recopilar, interpretar y sistematizar datos con el objetivo de generar información sobre la realidad, que permita fundamentar y sustentar las decisiones tomadas a lo largo de los proyectos.
5	Operacionalizar	Implementar iniciativas y proyectos de laboratorio planificando etapas y movilizando recursos, personas y capacidades, considerando siempre las competencias y límites de la administración pública.
6	Conectar personas	Construir puentes entre empleados de diferentes equipos del municipio y entre personas dentro y fuera del gobierno a través de procesos colaborativos y el intercambio de aprendizajes, fortaleciendo la capacidad de acción de estos actores y sus iniciativas.

De esta manera, el laboratorio pretende incidir en la transformación de la gestión municipal de forma práctica (y no teórica) y sistémica. Basados en un movimiento en espiral, los principios guían el acercamiento entre el municipio y la sociedad en la identificación de oportunidades y desafíos con enfoque en los actores involucrados, el desarrollo de soluciones contextualizadas basadas en datos, la experimentación en un ambiente seguro, el aprendizaje rápido y la ruta de ajustes, la operacionalización de la solución, el crecimiento y la escala a medida que la solución gana madurez y, finalmente, la promoción de cambios sistémicos en la realidad sobre la que se pretendía influir.

El equipo de (011).lab llevó a cabo una serie de iniciativas en los tres años de funcionamiento analizados, con la participación activa de la ciudadanía y servidores públicos. Entre los resultados destacados en el libro *(011). lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas*, implementó 91 proyectos, con el aporte de 6 100 servidores públicos con su esfuerzo e ideas. Además, el laboratorio consultó directamente a 9 823 ciudadanos para asegurarse de que las políticas públicas reflejaran sus necesidades y expectativas. Los proyectos se centraron en mejorar 47 servicios públicos que ofrece el alcalde. Se realizaron 49 acciones de capacitación, capacitando a 591 servidores públicos en habilidades de innovación. Además, promovió 49 eventos, con la presencia de 3 245 personas, fortaleciendo el vínculo entre gobierno y sociedad. Se organizaron dos ediciones de premios para reconocer la labor y dedicación de los servidores públicos municipales. Los números intentan cuantificar el impacto del laboratorio de manera tangible, pero no dan cuenta de los cambios en términos de cultura organizacional impulsados entre 2017 y 2020.

La creación e implementación de laboratorios de innovación en el gobierno es un movimiento que aún puede considerarse reciente, pero que ya provoca reflexiones y aprendizajes. La naturaleza del laboratorio en sí es experimentar y aprender con cada iteración, y esto lo hacen no solo en sus proyectos, sino en su propio proceso de implementación y maduración como organización. (011). lab profundizó en la práctica de la innovación en el gobierno, reflexionando sobre sus experiencias y lecciones aprendidas. A continuación destacamos las reflexiones contenidas en el libro del municipio de São Paulo (2020).

Una de las principales reflexiones es la necesidad de adaptar el lenguaje de la innovación y simplificar los procesos para involucrar tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos. La burocracia es vista como un elemen-

to creativo en constante transformación, impulsado por servidores públicos inquietos e innovadores. Una comprensión profunda del contexto y las necesidades de estos servidores y otras partes interesadas es fundamental para el éxito de los proyectos, requiriendo un enfoque horizontal y colaborativo desde el inicio. Respecto a la gestión interna del laboratorio, se debe valorar la autonomía y el intercambio constante entre el equipo, equilibrando la horizontalidad y el alineamiento de la gestión. La escala parece ser un desafío complejo de responder. Cuestiones como el momento adecuado para salir y permitir que los servidores actúen de forma autónoma, la posibilidad o no de replicar soluciones de laboratorio o secretaría en diferentes contextos, el volumen de participantes de forma superficial o apostar por la profundidad de la interacción, entre otras, son parte de las reflexiones del equipo. Finalmente, el aprendizaje de que los laboratorios están en constante movimiento de cuestionamiento y cambio en relación con su propio rol dentro de la administración pública.

¿Con quién cocrea (011).lab?

La búsqueda de impacto sistémico al interior de los gobiernos está estrechamente relacionada con la razón de existencia de la mayoría de los laboratorios, a pesar de presentarse todavía como un desafío en términos de evaluación (Sano, 2020). En un mapeo de laboratorios de innovación en el sector público brasileño, realizado en 2020 por Hironobu Sano, se destacó la tipología utilizada para clasificar a estos actores en función de su forma de actuar en la búsqueda de impacto:

> Todos ellos tienen la perspectiva de actuar como desarrolladores y creadores de innovación, lo que indica que la brasileña Lisp nació con la misión de desarrollar soluciones innovadoras. Además, la mayoría también actúa como facilitadores (92%), es decir, su objetivo es promover la coordinación con la ciudadanía, la sociedad civil y/o el sector empresarial, fortaleciendo el diálogo interinstitucional como estrategia para fomentar la innovación. Los laboratorios brasileños también están preocupados por involucrar a otros actores gubernamentales, ya sea desde una perspectiva intraorganizacional, cuando diferentes sectores de una organización son invitados a dialogar,

> o desde una perspectiva intragubernamental, cuando diferentes unidades gubernamentales participan en el proceso de innovación. Le siguen los laboratorios clasificados como educadores (77%), es decir, están enfocados a promover cambios en la cultura de la innovación [Sano, 2020].

La composición de los enfoques para implementar el cambio de manera sistémica es algo que también se puede observar en la cartera de (011).lab: vincular proyectos con ganancias rápidas y mensurables con estrategias dirigidas a un cambio cultural más amplio y la difusión de una mentalidad innovadora entre el público. La elección de centrarse en las personas que integran el personal de la administración municipal es también una elección consciente para que los resultados de las acciones desarrolladas puedan ampliarse más allá de proyectos específicos y ha sido un enfoque común a los laboratorios analizados por años. El autor encuentra que 54% de los laboratorios mapeados tenían un público objetivo exclusivamente interno, frente a 38% que se centraba en un público interno y externo, y solo 8% se dedicaba completamente al público externo (Sano, 2020).

(011).lab adopta una doble perspectiva en relación con los participantes en sus iniciativas, considerando tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos. Este enfoque es un reflejo de su propuesta de no superponer las áreas de la municipalidad responsables de políticas o servicios, sino más bien construir con ellas de manera cuidadosa y colaborativa. Es fundamental valorar el conocimiento y la experiencia de los empleados, ya que sus trayectorias proporcionan información importante para comprender los problemas y diseñar soluciones efectivas. Transferir conocimientos sobre innovación, con el objetivo de adoptar principios y prácticas en el día a día de los empleados de forma autónoma es un objetivo del laboratorio. En cuanto al público objetivo de las políticas o servicios, este puede incluir ciudadanos, la sociedad civil organizada y empresarios, y es crucial comprender sus necesidades para ofrecer respuestas efectivas a las demandas identificadas.

(011).lab ha desarrollado una cartera diversificada de iniciativas, alineadas con sus principales áreas de actividad. En el libro *(011).lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas* el laboratorio seleccionó los casos más representativos de su trayectoria y estos serán el punto central del análisis propuesto, ya que cuentan con información pública y estandarizada que permite realizar comparaciones.

En el ámbito de "Diseño y mejora de los servicios públicos" se destacan la reformulación del Portal de Atención al Ciudadano SP156, el incremento de los ingresos municipales a través de ciencias del comportamiento y la mejora en la emisión de factura electrónica para las microempresas individuales (MEI). En materia de "Movilización de comunidades de prácticas públicas de innovación", el laboratorio impulsó iniciativas como Premia Sampa, CopiCola y el Encuentro Internacional de Innovación en Gobierno. En cuanto a "Desarrollar capacidades para innovar", se realizaron acciones como el análisis de perfiles de comportamiento en la implementación del proceso electrónico en la alcaldía, la generación de capacidades en la transformación digital de los servicios y la capacitación del Programa Municipal de Lenguaje Sencillo. El cuadro 2, elaborado a partir de datos extraídos del libro antes citado, resume cada iniciativa a seguir.

CUADRO 2. Iniciativas

Núm.	Nombre de la iniciativa	Resumen
1	Reformulación del portal de atención ciudadana SP156	La Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología, a través de la Coordinación de Atención Ciudadana y Modernización de los Servicios Públicos (CASP), es responsable del SP156, el portal de atención y servicios en línea del municipio. Los ciudadanos calificaron el portal como malo, catalogándolo como complejo, contaminado y con lenguaje difícil, lo que generó un alto índice de rechazo. Para resolver estos desafíos, (011).lab diseñó un proceso dividido en ciclos ágiles, con el objetivo de mejorar la interfaz del portal, la arquitectura de la información y la denominación de los servicios. A lo largo del proyecto se consultó a más de 320 ciudadanos, lo que permitió reformular el portal y volverlo más eficiente para el usuario. Como resultado, hubo una reducción de 30% en el número de ciudadanos que desistieron cuando buscaban un servicio.

Núm.	Nombre de la iniciativa	Resumen
2	Aumento de los ingresos municipales a través de las ciencias del comportamiento	En 2018 la tasa de morosidad del Impuesto Territorial y de Propiedad Urbana (IPTU) en São Paulo fue de 12.67%, equivalente a 1 670 millones de reales. A pesar de recibir una carta solicitando el pago, más de 50% de los deudores no regularizan su situación en plazo. Para mejorar la adherencia fiscal, aplicamos principios de las ciencias del comportamiento, a través de *nudges*, para rediseñar la carta enviada a quienes están atrasados en sus cuotas. Probamos cinco contenidos diferentes a través de un experimento controlado aleatorio con 15 178 contribuyentes. La mejor versión aumentó la tasa de regularización en un 8.4%, lo que, en un año, añadiría alrededor de 60 millones de reales a los ingresos.
3	Mejora de la emisión de facturas electrónicas para MEI	En la ciudad de São Paulo el servicio de emisión de facturas se realiza a través del Portal de la Secretaría de Hacienda Municipal (SF), a través de un sistema único que atiende tanto a las MEI como a las grandes empresas. Al estandarizar un sistema para audiencias muy diferentes y con distintas necesidades, existe una carga de complejidad innecesaria para las MEI, que podrían tener un proceso mucho más simple y cometer menos errores. Por lo tanto, el proyecto para mejorar la experiencia de las MEI en los servicios de Tesorería tenía como objetivo simplificar el servicio de emisión de facturas electrónicas. En asociación con SF, (011).lab interactuó con más de 2 000 MEI en São Paulo, mapeó todo el recorrido de estos usuarios en el servicio público, identificó 39 puntos débiles y probó 13 soluciones para mejorar la experiencia de emisión de facturas.
4	Premia Sampa	Premia Sampa es el premio bianual a la innovación de la ciudad de São Paulo, realizado en colaboración con las secretarías municipales de Gestión y de Innovación

Núm.	Nombre de la iniciativa	Resumen
		y Tecnología. El objetivo del programa es poner en valor soluciones innovadoras para la gestión de la ciudad, reconociendo la labor de los funcionarios y fomentando una cultura de la innovación en la municipalidad. Las primeras ediciones del premio se realizaron en 2007 y 2008, bajo el nombre de Premio São Paulo Cidade, y fue relanzado en 2018 como Premia Sampa. En esta edición recibimos 143 proyectos y a la entrega de premios asistieron 600 personas. La edición 2020 recibió solicitudes de 112 proyectos y los resultados se anunciaron en julio de 2020 en una ceremonia retransmitida en directo.
5	CopiCola	CopiCola es una iniciativa de (011).lab que responde a la necesidad de registrar aprendizajes y difundir experiencias de buenas prácticas de la ciudad de São Paulo. La difusión de información sobre proyectos, políticas y procesos internos innovadores se vio obstaculizada por la gran cantidad de islas de conocimiento dentro del propio municipio. Así, CopiCola busca facilitar la transferencia de conocimiento entre empleados municipales a través de la identificación, registro y difusión de prácticas innovadoras, ahorrando tiempo y recursos, ya que se pueden evitar errores y copiar soluciones que funcionaron, adaptarlas a otros contextos y mejorarlas.
6	Encuentro Internacional sobre Innovación en Gobierno	En agosto de 2019 (011).lab reunió a profesionales del área de innovación pública de todas las regiones de Brasil y de nueve países para fomentar el intercambio de experiencias durante conferencias, talleres y debates en el centro de São Paulo. Los cuatro temas centrales del evento fueron: involucramiento de los servidores públicos en los procesos de cambio; ciclos de vida de los laboratorios

Núm.	Nombre de la iniciativa	Resumen
		públicos de innovación; innovación en los municipios, y acercamiento entre gobierno y sociedad. El Encuentro Internacional sobre Innovación en Gobierno marcó un hito en la agenda de innovación pública en Brasil y también tuvo importantes repercusiones en América Latina.
7	Análisis de perfiles de comportamiento en la implementación del proceso electrónico en la municipalidad	A lo largo de cuatro años el equipo responsable de implementar el proceso electrónico en el municipio de São Paulo identificó patrones de comportamiento recurrentes entre los servidores públicos frente a los cambios generados por el nuevo sistema. (011).lab, en colaboración con la Coordinación de Gestión de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CGTIC) de la SMIT, llevó a cabo un proyecto para documentar estos conocimientos sobre los empleados del municipio. Como resultado, construimos ocho perfiles de comportamiento y mapeamos las estrategias utilizadas para reducir la resistencia y comprometernos con cada tipo de perfil.
8	Generación de capacidades en la transformación digital de servicios	(011).lab celebró una alianza con la Coordinación de Atención Ciudadana y Modernización de Servicios Públicos con el objetivo de desarrollar nuevas capacidades de innovación en el Equipo de Servicios Digitales de la Secretaría de Innovación y Tecnología. Para ello se desarrolló un proceso ágil dividido en tres ciclos que permite construir soluciones a problemas reales que enfrenta el equipo y, a través de la participación en el proceso, desarrollar capacidades para innovar dentro del equipo. El equipo implementó varias herramientas probadas a lo largo de los ciclos, apoyando la consolidación de la política de transformación digital de los servicios públicos en la ciudad de São Paulo.

Núm.	Nombre de la iniciativa	Resumen
9	Capacidades del Programa Municipal de Lenguaje Sencillo	El complejo lenguaje utilizado por la administración pública se ha convertido en un problema cada vez mayor para la población a la hora de acceder a los servicios públicos. Muchas comunicaciones públicas están escritas de forma tan compleja que no llegan a su usuario final: el ciudadano. Buscando solucionar este problema formulamos el Programa Municipal de Lenguaje Sencillo, el cual fue establecido por el Decreto 59.067/2019. A marzo de 2020, ya hemos ofrecido 20 cursos de capacitación para 270 empleados, brindando herramientas para que las personas que trabajan en la municipalidad puedan comunicarse de manera más sencilla con la población.

En este portafolio los participantes se diferencian según su área de actividad y su finalidad. En el frente de "Diseñar y mejorar los servicios públicos", los participantes se definen en función de las características de la iniciativa, involucrando tanto a los usuarios de la política o servicio como a las áreas del municipio responsables de su implementación. El objetivo es identificar e involucrar a actores relevantes para promover cambios efectivos en los servicios públicos. En el frente "Movilizando comunidades de prácticas públicas de innovación", los participantes son servidores públicos del municipio de São Paulo, así como servidores públicos de otros gobiernos, expertos del ecosistema de innovación gubernamental, representantes de organizaciones del tercer sector y académicos del área. Eventualmente, los usuarios de servicios públicos pueden aportar informes de casos a CopiCola, pero no es una obligación del programa. Finalmente, la capacitación que conforma el frente "Desarrollando capacidades para innovar" tiene como participantes exclusivos a los servidores públicos del área en cuestión, sin el involucramiento de actores externos. Estos frentes cubren una variedad de audiencias, cada una jugando un papel crucial en la búsqueda de soluciones innovadoras y efectivas a los desafíos de la gestión pública en São Paulo.

¿Cómo se da la participación ciudadana durante la cocreación de políticas o servicios públicos en (011).lab?

La elección de los tres proyectos del frente "Diseñar y mejorar los servicios públicos" de (011).lab para su análisis se justifica por la naturaleza de estas iniciativas, que implican una participación ciudadana intencionada y recurrente. Cada proyecto —Reformulación del Portal de Atención al Ciudadano SP156, Aumento de los ingresos municipales a través de ciencias del comportamiento y Mejora de la emisión de facturas electrónicas para las MEI— fue seleccionado por su relevancia en la interacción directa con los usuarios de los servicios públicos.

Analizaremos con mayor profundidad cómo se da esta interacción y participación ciudadana en cada uno de estos proyectos, destacando los mecanismos utilizados por el laboratorio para involucrar a los ciudadanos en el proceso de mejora e innovación de los servicios públicos que ofrece la ciudad de São Paulo.

Reformulación del portal de atención ciudadana SP156

El proyecto nace de la necesidad de resolver un dolor latente en una de las áreas del Departamento de Innovación y Tecnología. El equipo responsable del principal portal de servicios y servicios en línea de la ciudad de São Paulo venía observando la mala evaluación del Portal 156 por parte de los ciudadanos. Es importante señalar que una parte importante de la población aún accedía a los canales telefónicos o incluso acudía a los Centros de Atención a Clientes de cada secretaría o subprefectura, lo que se tradujo en una pérdida de eficiencia en la resolución de demandas, colas y aumento de costos relacionados con mantener estas operaciones. La estrategia de digitalización de los servicios era una de las responsabilidades de la Secretaría y el Portal 156 fue el servicio que atiende esta necesidad real de la sociedad.

El abordaje de las barreras de la población para el uso de la plataforma fue una premisa fundamental en el proceso de mejora del canal. Las tres etapas del proyecto contaron con la participación directa de la ciudadanía: *1)* optimización de la interfaz, *2)* mejora de la arquitectura de la información y *3)* simplificación de los nombres de los servicios y criterios para incluirlos.

El primer contacto con el usuario fue durante la exploración inicial del problema, en la que participaron usuarios y operadores del *call center*. Esta primera interacción generó un prototipo de baja fidelidad que permitía interactuar con otros ciudadanos en una de las plazas de servicios del municipio. Este cara a cara supuso una ruptura importante en los temores de los equipos respecto a su relación con el público. Consistió en reconstruir en cartulina algunas pantallas de la web y pedir a los ciudadanos que intentaran resolver su demanda online. El equipo descubrió información relevante sobre la frecuencia de uso de la plataforma y los desafíos en la arquitectura de la información: los ciudadanos tuvieron dificultades para encontrar servicios en la plataforma y a menudo se dieron por vencidos antes de que se resolviera su demanda. Además, el contacto de los servidores públicos directamente con el usuario de la política que diseñaron fue un proceso que favorece la internalización de principios que orientan la acción hacia la innovación, construyendo capacidades en los equipos de la secretaría a través de la práctica.

La categorización de los servicios y sus denominaciones parecían tener sentido para la estructura que atendía las demandas dentro de la municipalidad (órganos, nomenclaturas técnicas estandarizadas, etc.), pero generaban confusión entre los ciudadanos. (011).lab invitó a 12 ciudadanos a coconstruir una nueva propuesta para organizar los servicios de tráfico y transporte más buscados junto con los equipos, que culminó en una solución en la que los usuarios realizan 26% menos de acciones para encontrar el servicio de su elección (Municipio de São Paulo, 2020). La relevancia percibida del proceso colaborativo llevó al diseño de un protocolo de revisión para otros servicios considerando la participación ciudadana, demostrando el potencial de internalización y expansión de los resultados del proyecto.

La etapa final consistió en la revisión de los servicios financieros y de derechos humanos, con especial énfasis en la forma en que fueron designados. Pruebas realizadas sobre el terreno, en el centro de São Paulo, indicaron barreras en el uso de la lengua y alientan debates sobre la necesidad de simplificación, en convergencia con otra acción desarrollada por el laboratorio, el Programa Municipal de Lenguaje Simple. Este paso dio como resultado una Guía de buenas prácticas para servicios de nombres utilizando un lenguaje sencillo.

Aumento de los ingresos municipales a través de las ciencias del comportamiento

La tasa de mora del impuesto territorial y de propiedad urbana (IPTU) fue de 12.67% en 2018, lo que corresponde a 1 670 millones de reales que ya no fueron recaudados por la municipalidad de São Paulo. Los deudores recibían cobros a través de cartas del Registro de Información Municipal (Cadin), que estipulaba un plazo de 30 días para su regularización o serían incluidos en el registro. La carta señala el monto adeudado, las instrucciones de pago e informa sobre cualquier problema con el registro de la propiedad. Sin embargo, más de 50% no cumplió el plazo, quedando impedido de recibir ayudas, incentivos fiscales y sujeto a futuras acciones legales en caso de alta en la Deuda Activa del municipio.

El proyecto preparó y aprobó versiones de la declaración con el objetivo de investigar factores que podrían fomentar el pago de deudas atrasadas. En colaboración con el Departamento del Tesoro, se tomó la decisión de intervenir en pagos atrasados a plazos. El proceso incluyó una revisión de la literatura, mapeo del proceso y causas del problema, entrevistas con el equipo responsable del servicio, así como con los asistentes y ciudadanos de la Plaza de Servicios de la Secretaría de Finanzas.

A partir de hipótesis sobre las causas del comportamiento de los contribuyentes que no realizan sus pagos a tiempo, se elaboraron cinco propuestas de cartas, después de varias versiones que incorporan comentarios de equipos y ciudadanos entrevistados en las calles de São Paulo. Para obtener un resultado estadísticamente fiable, el experimento se llevó a cabo con 15 348 ciudadanos, divididos en grupos para las cinco tarjetas y un grupo de control. La carta de mayor impacto fue presentada a los empleados del Departamento de Finanzas y adoptada como carta estándar.

Mejora de la emisión de facturas electrónicas para MEI

El desafío que enfrentó la Secretaría Municipal de la Fazenda no fue sencillo. En 2020 la escalada de la pandemia de covid-19 puso de relieve un problema ya conocido: los microempresarios individuales (MEI), una categoría

creada en Brasil para formalizar las actividades económicas de los trabajadores autónomos y pequeños empresarios, pudiendo emitir facturas y acceder a beneficios gubernamentales, como prestaciones por enfermedad, jubilación y maternidad (Ayuntamiento de São Paulo e Centro Brasileño de Análisis y Planeación, 2021), tuvieron dificultades para emitir facturas electrónicas en la plataforma de la municipalidad de São Paulo, lo que generó constantes errores que debían ser corregidos por el equipo de la secretaría, además de generar multas para los empresarios. Encontrar una solución eficaz dependía de una comprensión profunda del público, dadas las especificidades legales involucradas y un contexto de empeoramiento de la vulnerabilidad social durante el periodo. Luego, el equipo del proyecto se centró en los datos existentes sobre el público, puestos a disposición por el Departamento de Finanzas Municipales y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), además de una investigación cualitativa para diseñar el recorrido de experiencia de las MEI en la tarea de emitir billetes.

Consultar a los ciudadanos utilizando métodos ya probados por el laboratorio en otros proyectos no fue viable debido a las recomendaciones de distanciamiento social. Así, la solución encontrada por el equipo del proyecto fue la creación de un cuestionario en línea que podría enviarse a los microempresarios, mapeando los puntos débiles, los puntos de mejora ya identificados e incluso sugerencias. Con el apoyo de socios del Departamento de Hacienda y mediante difusión en canales propios, redes de proveedores y grupos en línea, la encuesta recibió un número relevante de 2044 respuestas. También se realizaron 20 entrevistas en profundidad en línea, que nos permitieron profundizar en la problemática y oportunidades del viaje mapeado. A partir de estos hallazgos, el equipo del proyecto desarrolló personajes que comunicaban las características más llamativas de los usuarios. Se crearon prototipos para pruebas de acceso con usuarios a través de videollamadas por computadora y el resultado fue una nueva página de emisión de notas pública, más sencilla e intuitiva, con materiales de orientación más atractivos y adaptados al viaje. Además, se inició el desarrollo de una aplicación simplificada y personalizada para satisfacer las necesidades de este contribuyente.

Aprendizajes, límites y oportunidades para ampliar el acceso ciudadano

Como explicita Sano (2020), la participación de actores externos a la administración pública todavía no es una prioridad para los laboratorios, a pesar de las narrativas generalizadas sobre el enfoque en el usuario final.

> La participación de actores externos al sector público aún no es una preocupación central para Lisp, ya que solo cuatro tienen como estrategia operativa la participación o la apertura a otros actores, en particular la sociedad civil. En otros casos, la participación depende del tipo de problema que se aborda o no existe ninguna disposición para la participación. Algunos entrevistados informaron que les gustaría ampliar o promover una mayor participación, pero enfrentan dificultades internas o incluso el hecho de que son iniciativas recientes y aún en proceso de estructuración [Sano, 2020].

Esto significa que, en la práctica, los laboratorios tienden a priorizar acciones dirigidas al público interno de los gobiernos como forma de propagar los cambios necesarios. Como hemos visto, (011).lab busca vincular estos dos objetivos: estructurar procesos bien diseñados de interacción con la ciudadanía —como en los casos presentados— y valorar el desarrollo de capacidades para innovar a lo largo de la implementación de proyectos de mejora de servicios.

(011).lab demostró, a través de acciones concretas, el poder de la interacción entre servidores públicos y ciudadanos en la reformulación de políticas públicas. También mostró el valor de la movilización entre secretarías para el éxito de las iniciativas. El aislamiento de secretarías y otros órganos es un desafío notable dentro del servicio público. En diferentes proyectos se evidencia la necesidad de una mayor comunicación y coordinación entre organismos para resolver los complejos problemas que nos rodean, de forma colaborativa. La urgencia de la cooperación y la participación de otros actores en la solución de los problemas públicos se extiende a la relación como ciudadanos.

Los servidores públicos tienen un papel ambiguo: afectar y ser afectados por las políticas públicas. Sin embargo, hay una serie de temores que permean la relación entre funcionarios y ciudadanos. Acercar el gobierno a la gente no significa solo distribuir los servicios de manera más equitativa en todo el

territorio, sino generar empatía y una comprensión profunda de las necesidades reales de los ciudadanos a quienes están destinados los servicios. Este enfoque es transformador para los equipos, que se reconectan con el propósito del servicio público a través de los ojos de los demás. Entre los casos seleccionados para el análisis, solo la iniciativa "Reformulación del Portal de Atención al Ciudadano SP156" impulsó este enfoque, llevando servidores a las calles junto con el equipo de (011).lab. Las interacciones en el resto de casos fueron realizadas por el propio equipo del laboratorio y, por tanto, tienen un menor efecto de sensibilización sobre la importancia de este principio.

A través de los proyectos analizados se pudo observar que (011).lab orientó sus acciones hacia la participación de públicos objetivos que son usuarios directos de las políticas. Para que este enfoque garantizara una mayor diversidad en la muestra, la estrategia de ir al campo de manera presencial fue fundamental, con excepción del proyecto con las MEI que tuvo lugar durante la pandemia de covid-19 y, por lo tanto, promovió la interacción en línea. El contexto de las plazas de servicios del Municipio de São Paulo y los lugares de alta circulación de personas en el centro de la ciudad posibilitaron la participación de personas más cercanas al perfil de usuarios de servicios públicos. En el proyecto con microempresarios de São Paulo, la difusión de formularios a través de redes de socios que ya tienen una relación consolidada con este público fue importante para garantizar que la participación fuera, de hecho, de personas que compartieron la experiencia de emitir facturas en el portal del Departamento del Tesoro.

Sin embargo, todavía existen limitaciones que deben considerarse para avanzar en este modelo. La distribución geográfica de las recaudaciones en el territorio, enfocadas en localidades cercanas a los servicios de atención ciudadana en la región central, puede ser un factor que agudiza la desigualdad en las recaudaciones. Es decir, los ciudadanos que participan en el proceso de diseño de políticas son aquellos que se desplazan por la ciudad para acceder a los servicios. Una forma de reducir este riesgo sería estructurar la recolección en equipos en otras regiones de la ciudad, como en unidades más alejadas de Descomplica SP, centros de atención presencial que unifican servicios de diferentes departamentos, creados para facilitar el acceso a los servicios de la municipalidad en zonas periféricas de la ciudad.

Además, la creación de objetivos demográficos (por ejemplo, género, raza, ingresos y educación) en la composición de las consultas ciudadanas contri-

buiría a una representación más realista de los usuarios de los servicios de la municipalidad, permitiendo identificar lagunas en el diseño de los servicios que no se observarán de otra manera. En el proyecto que mapea el recorrido de los microempresarios de la ciudad, la circulación de formularios en línea, por ejemplo, podría haber considerado la recopilación de niveles de educación para garantizar que el público que potencialmente tendría mayores dificultades en el proceso de emisión de facturas electrónicas fuera consultado. Sin embargo, seguiría existiendo un acceso limitado a la participación de microempresarios con menor alfabetización digital y conectividad.

Otras experiencias nacionales e internacionales pueden indicar un paso más. Si analizamos los pasos priorizados para la participación ciudadana en los proyectos, veremos una distribución desigual entre los momentos de divergencia y convergencia del doble diamante. Es innegable que los equipos se benefician de un mayor contacto con los usuarios de políticas en la etapa de exploración del problema, descubriendo nuevos puntos débiles, causas y subcausas previamente no mapeadas en el primer diseño del proyecto. También es irrevocable la necesidad de incluir visiones diferentes para encontrar soluciones, para que puedan surgir ideas nuevas y verdaderamente innovadoras. Se comprende la importancia de las pruebas de usuario, contribuyendo a mejorar el producto final y validando hipótesis. El desafío final que plantea este análisis es: ¿cómo podemos incluir también a los ciudadanos en las etapas de toma de decisiones de los proyectos de una manera más integral?

No faltan casos concretos de participación social en políticas públicas alrededor del mundo y el desafío actual ha sido utilizar estos instrumentos para abordar escenarios de toma de decisiones aún más complejos, agravados por crisis de representación y confianza, además de la creciente tendencia de polarización. Los avances en nuevas formas de interacción entre las personas y la tecnología han sido factores provocadores utilizados por el Centro de Inteligencia Colectiva de Nesta (Peach *et al*., s.f.) para sugerir formas más amplias de participación de los clientes en la resolución de problemas. Los principios rectores de esta participación demuestran un enfoque más amplio y prioritario en las interacciones entre los gobiernos y la sociedad: *1)* aumentar la diversidad de las personas que involucra y las opiniones que escucha; *2)* permitir que las personas aporten opiniones e ideas de forma independiente y libre; *3)* integrar diferentes tipos de datos para desbloquear nuevos conocimientos, y *4)* estar centrado en los ciudadanos: empoderamiento de los datos,

no extracción de datos (Peach *et al.*, s.f.). Para la reflexión final de este trabajo, nos centraremos en los principios dos y cuatro.

El primer principio definido por la publicación trata de aumentar la diversidad de personas involucradas y escuchadas. La experiencia municipal analizada nos muestra posibles caminos para ampliar perfiles: colecciones en entornos públicos de alta circulación, formularios en línea difundidos a través de varias redes asociadas, son algunas de las posibilidades vistas. La ampliación de esta escucha sugiere el uso de la tecnología como elemento definitorio de la escala, no reemplazando métodos de escucha más individualizados, sino componiendo una visión más diversa del desafío a abordar. Destacamos aquí la necesidad de desarrollar procesos como este con la debida cautela, garantizando la protección de los datos personales de los ciudadanos. Todavía existe una barrera para la inclusión digital y la conectividad relevante en los municipios brasileños que debe ser abordada mediante políticas públicas complementarias. La publicación *Fronteiras da inclusão digital: Dinâmicas sociais e políticas públicas de acesso à Internet em pequenos municípios brasileiros* enumera caminos necesarios:

> Incrementar los niveles de conectividad en los pequeños municipios brasileños implica acciones que permitan tanto la expansión de la infraestructura como la mejora de la calidad de internet en todos los municipios, incluidos los grupos más vulnerables. Estas acciones cubren: Ampliación del backhaul y fibra óptica, especialmente en áreas rurales, remotas y de difícil acceso; Promoción del acceso de pequeños proveedores al PTT [punto de intercambio de tráfico de datos]; Facilitación de la construcción y alquiler de postes; Ampliación y apoyo al mejoramiento de redes de energía eléctrica e instalación de sistemas de energía solar; Líneas de financiación específicas y atractivas para pequeños proveedores; Políticas de inclusión digital que articulan wifi gratuito, acceso a dispositivos y desarrollo de habilidades digitales, en equipamientos públicos distribuidos por el territorio, como las escuelas municipales [Centro de Información y Coordinación de Punto BR, 2022].

El cuarto principio de la lista quizá enumera el núcleo de las provocaciones en esta sección con el título "centrado en el ciudadano: empoderamiento de los datos, no extracción de datos". Utilizar la inteligencia colectiva de la sociedad significa consultar cuando sea necesario, pero siempre que sea

posible empoderar a las personas para que tomen decisiones basadas en los datos existentes. Como vimos en los ejemplos, todos los problemas afectaron directamente la vida cotidiana de las personas en la ciudad de São Paulo, fueron relevantes y de interés público. Sin embargo, la participación ciudadana aún no aborda la inclusión en la toma de decisiones y el uso de los datos producidos.

No faltan desafíos para que esto suceda. El miedo a una recepción negativa por parte de la opinión pública, la falta de espacio para que la población influya en la toma de decisiones, la poca apertura a ideas que cuestionen el *statu quo*, el tiempo y los recursos necesarios para gestionar comunidades más amplias, la capacidad organizativa limitada para procesar datos y colecciones a escala, entre otros. Las ganancias en confianza, el potencial para un impacto más amplio y la democratización de las decisiones tomadas pueden superar con creces los riesgos del proceso. En el contexto de los laboratorios, la etapa de toma de decisiones no siempre forma parte de la iniciativa. Luego de realizar los experimentos y recolectar resultados, la información se entrega al organismo competente para tomar la decisión. Esto fue lo que ocurrió con los tres casos analizados, que si bien se aceptaron todas las sugerencias, el laboratorio no se hizo responsable de ninguna intervención en esta etapa.

La capacidad de diseñar formas de acercamiento entre gobierno y ciudadanía fue uno de los factores en la percepción de éxito de los proyectos que motivó la elección del análisis.Y así como comprobamos las brechas de diversidad y de acceso al propio servicio público como factores que perpetúan las desigualdades, provocamos a los laboratorios —como agentes de transformación dentro de los gobiernos— a pensar en cómo mejorar la forma en que interactúan con los usuarios de las políticas públicas. La reflexión muestra que hay espacio para promover una mayor equidad étnico-racial y de género en todas las opciones de proyecto, definiendo quiénes participarán para no reproducir tales desigualdades e incluyendo a estas personas en la toma de decisiones.

Referencias

Centro Brasileño de Análisis y Planeación y (011).lab. (2023). Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia: Avanços e marcos da inovação pública e da tecnologia na Prefeitura de São Paulo (2017-2022). Centro Brasileño de Análisis y Planeación.

Centro de Información y Coordinación de Punto BR (2022). *Fronteiras da inclusão digital: Dinâmicas sociais e políticas públicas de acesso à Internet em pequenos municípios brasileiros*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.

De Martino Jannuzzi, P. (2023). Do ciclo de formulação e avaliação de políticas à espiral de implementação. Consultado en https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/do-ciclo-de-formula%c3%a7%c3%a3o-e-avalia%c3%a7%c3%a3o-de-pol%c3%adticas-%c3%a0-espiral-de-implementa%c3%a7%c3%a3o.

Municipio de São Paulo (2020). *(011).lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas*. São Paulo: Prefeitura Municipal.

Municipio de São Paulo (s.f). *O que é o Pátio Digital?* Consultado en https://patiodigital.sme.prefeitura.sp.gov.br/o-que-e-o-patio-digital/.

Municipio de São Paulo y Centro Brasileño de Análisis y Planeación (2021). Como reformular serviços a partir da experiência do usuário? O caso da melhoria da experiência do MEI. (Série CopiCola, vol. 19). Municipio de São Paulo.

Peach, K., Berditchevskaia, A., y Bass, T. (s.f). The collective intelligence design playbook. Nesta. Consultado en https://media.nesta.org.uk/documents/Nesta_Playbook_001_Web.pdf.

República.org (2023). Burocracia representativa e as desigualdades salariais de mulheres no Brasil e no mundo: o teto de vidro no funcionalismo público. República.org.

Sano, H. (2020). Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. *Cadernos Enap*.

16

El laboratorio innovación ciudadana en Ecuador: entre la difusión de políticas y la institucionalización "de fachada"

Andrea Carrión
Instituto de Altos Estudios Nacionales

María I. Robalino
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Introducción

La literatura que aborda la creación, el diseño e implementación de los laboratorios de innovación pública en Iberoamérica tiene un enfoque informativo, descriptivo o prescriptivo (Tõnurist *et al*., 2017, p. 1). Sobre la creación, los autores proponen ideas, claves o pasos a seguir. Perini *et al.* (2020) se preguntan ¿qué necesito para implementar un laboratorio?, y sugieren cuatro pasos. La Red Innolabs (s.f.) propone "10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública, a partir de lecciones aprendidas". En tanto que Alcina y sus colegas (2020), a partir de las lecciones aprendidas de otros Labs, proponen siete claves a seguir en el caso paraguayo. En esta temática destaca la investigación de Tõnurist y sus colegas (2017) sobre el proceso y las razones que motivan la creación de 11 i-labs a nivel mundial.

Respecto a la implementación de los laboratorios de innovación pública, encontramos textos que describen brevemente muchos casos (Alcina *et al*., 2020; ILab Euskadi, 2019; Rodríguez, s.f.) y otros que estudian uno o pocos más a profundidad (Galindez y Núñez, 2020; Arros y Ramírez-Alujas, 2017; Otro Ángulo, 2021). Sobre el caso chileno, resaltamos las publicaciones de Valentina Arros y Álvaro Ramírez-Alujas (2017) y del mismo Laboratorio (Otro Ángulo, 2021) sobre su diseño e implementación. Esta literatura

identifica algunas características de los laboratorios, su misión, las metodologías que utilizan y sus primeros proyectos. Ninguno de los textos refiere los actores que participan ni los roles que desempeñan, de ahí la importancia de nuestra investigación.

En contraste, este capítulo busca contribuir a la comprensión de la adopción de los laboratorios de innovación, en el marco del paradigma de Gobierno Abierto en América Latina, a partir del caso de Thinkia, el "primer laboratorio de innovación ciudadana de Ecuador". Nos preguntamos cómo las políticas circulan o se transforman hasta su institucionalización y qué mecanismos y actores intervienen en el proceso.

En respuesta, se utilizó el modelo heurístico de Roberts (1992) para identificar las fases de los procesos de innovación, complementado con la teoría de difusión de políticas públicas para las fases de ideación y diseño del laboratorio, y las categorías de la institucionalización de Huntington, para entender su implementación y cómo las propuestas de políticas se adoptan, cuestionan y transforman a escala nacional o local. En términos metodológicos, se realizó una investigación de tipo cualitativo. La información fue recopilada por entrevistas a actores relevantes en el periodo 2019-2023 y analizada temáticamente con la ayuda de Atlasti.

Los resultados demuestran una adopción por emulación y coerción, sumado a una diferenciación interna del concepto de innovación pública. En tanto que para caracterizar la fase implementación proponemos el concepto de "institucionalización de fachada", que explica los alcances y desafíos de este compromiso, una vez cumplido.

El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera. Primero presentamos el caso de estudio; luego desarrollamos el marco teórico y la metodología que sustenta esta investigación, y en tercer lugar, describimos y caracterizamos cada una de las fases de ideación, diseño e implementación, con atención a los actores y sus roles. Finalmente proponemos el efecto de "institucionalización de fachada" para explicar los alcances y desafíos en la implementación y sostenibilidad de este compromiso del Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Thinkia: el primer laboratorio de innovación ciudadana en Ecuador

Thinkia surge en el marco de la adhesión del país a la Alianza para el Gobierno Abierto y la formulación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2022 (PAGA). En palabras de Ramírez-Alujas y Güemes, el gobierno abierto promueve una reforma del Estado que "posibilitaría reinventar la gestión pública y ampliar las capacidades de acción de la ciudadanía", reflejando la transición desde un modelo "analógico", hermético y autorreferente, en nuestras anacrónicas burocracias públicas, para alcanzar uno "digital, abierto, distribuido e incluyente" (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012, p. 371).

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa multilateral constituida por Barack Obama en 2011, que impulsa la difusión de políticas, metodologías y mecanismos de colaboración para establecer compromisos que promuevan la transparencia, el fortalecimiento ciudadano y la lucha contra la corrupción mediante nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Si bien existen factores políticos, administrativos y cívicos que condicionan su adopción (Schnell y Jo, 2019), también existen incentivos de visibilidad y legitimidad internacional que favorecen la incorporación de los gobiernos nacionales a la Alianza (Tavares *et al*., 2023). La adhesión es un proceso voluntario; no obstante, para ser miembro de la OGP, los gobiernos deben cumplir con una serie de criterios de elegibilidad, comprometerse a los valores de gobierno abierto, evidenciar ambición por adoptar reformas, demostrar capacidades institucionales y destinar recursos para la cocreación e implementación (OGP, 2020).

A Thinkia le correspondió el compromiso número ocho del PAGA, dentro del eje de Innovación pública. En la identificación de la problemática se señala que "las capacidades de innovación y los espacios ciudadanos de colaboración y cocreación para aportar a la gestión pública no son suficientes y tampoco responden a las actuales demandas ciudadanas de nuevas formas de trabajo colaborativo". El compromiso estaba vinculado con la Agenda 2030, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y otros instrumentos normativos, que promueven la participación ciudadana y el fomento de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información como herramientas para la innovación en la gestión pública y la generación de tecnología cívica (Gobierno Abierto Ecuador, 2022).

Acorde con la metodología avalada a nivel internacional, el proceso de cocreación del PAGA incluye cinco etapas: Recepción de problemas y soluciones; Agrupación e integración de propuestas; Evaluación de propuestas; Confirmación de responsables y contrapartes, y Rendición de cuentas (OGP, 2020). El plan tenía una vigencia de dos años, pero debido a la pandemia por covid-19, se amplió el tiempo de ejecución a tres años.

El compromiso tenía como responsable a la Presidencia de la República, a través de la Dirección de Institucionalidad y Gestión Pública, y, como contraparte de la sociedad civil, a la Fundación San Francisco Global (FSFG). Adicionalmente, en las mesas de cooperantes, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) había expresado su interés por financiar su ejecución (Entrevista 001).

El diseño del compromiso contemplaba cinco hitos que se muestran en el cuadro 1 con su cronograma y se detallan en la fase de diseño. Los hitos son las acciones que demuestran "los avances que se han hecho para alcanzar los objetivos y resultados propuestos en el marco del plan" y son objeto de monitoreo por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones parte del equipo núcleo de Gobierno Abierto y la OGP (Aquilino y Arena, 2018, p. 20).

CUADRO 1. Hitos del compromiso "Primer laboratorio de innovación ciudadana del Ecuador"

Actividad y producto entregable	Inicio	Fin
Hito 1: Capacitación en innovación del servicio público al equipo técnico multiactor que formará el laboratorio de innovación.	Enero de 2020	Abril de 2021
Hito 2: Diagnóstico de contexto, actores, alianzas estratégicas y necesidades para la creación e implementación del laboratorio, con aportes ciudadanos.	Enero de 2021	Julio de 2021
Hito 3: Diseño del modelo de gestión del laboratorio, que incluya procesos y metodologías de innovación.	Julio de 2021	Diciembre de 2021

Actividad y producto entregable	Inicio	Fin
Hito 4: Lanzamiento del laboratorio de innovación y convocatoria para al menos un reto de cocreación nacional.	Julio de 2021	Diciembre de 2021
Hito 5: Implementación del proyecto piloto identificado en el laboratorio que utilice procesos y metodologías de innovación basadas en inteligencia colectiva.	Enero de 2022	Junio de 2022

Marco teórico y metodológico

Fases del proceso de innovación

Para describir la experiencia de laboratorio del Ecuador como un proceso de innovación, que es uno de los objetivos de la investigación, se utiliza la conceptualización de Roberts, quien propone un proceso de tres fases: "La generación de una idea novedosa o innovadora, el diseño y la implementación en la práctica del sector público" (Roberts, 1992, pp. 57-58). A continuación, la definición de cada una:

- La creación implica la generación de una idea innovadora y su asociación con alguna necesidad, problema o inquietud en el sector público. De esta manera, la idea generalmente surge como una solución.
- El diseño comienza con las actividades de desarrollo. Se formulan planes y propuestas para trasladar la idea innovadora hacia algo más tangible. Es poner la idea en papel.
- La implementación busca probar la idea innovadora en la realidad. En esta fase se responden algunas preguntas como: ¿la idea innovadora funciona como se pensó? ¿Tiene que modificarse para adaptarse a condiciones organizativas o contextuales imprevistas? ¿Los responsables de la implementación apoyan o bloquean la idea innovadora? ¿La innovación aborda la necesidad o resuelve el problema como se esperaba? ¿Tiene algunas consecuencias imprevistas que deben considerarse antes de tomar una decisión final?

La creación por difusión de políticas públicas

Porto de Oliveira identifica tres tipos de movimientos a través de los cuales "viajan" las políticas públicas: transferencia, difusión y circulación (2020, p. 135). La "transferencia de políticas" se refiere al viaje internacional de ideas, instituciones y modelos políticos entre territorios y ciudades, tanto en el tiempo como en el espacio (Porto de Oliveira, 2020). La difusión de políticas tiende a centrarse en las políticas y los actores nacionales, en tanto que la circulación de políticas se centra más en cómo se traducen y reinsertan las políticas en diferentes contextos y escalas.

Independientemente del "movimiento", la literatura coincide en dos características. Primero, "las políticas móviles rara vez viajan como 'paquetes' completos, se mueven en pedazos —como discursos selectivos, ideas incipientes y modelos sintetizados— y, por lo tanto, 'llegan' no como réplicas sino como políticas que ya están en transformación" (Peck y Theodore, 2010, p. 170). Segundo, la importancia de la autoorganización, las condiciones específicas del sitio, la experimentación y el aprendizaje, y la confianza para mejorar la efectividad de las respuestas políticas.

Respecto al proceso de difusión se identifican cuatro mecanismos que afectan la forma en que se adoptan, cuestionan y transforman las políticas a escala nacional o local: coerción, competencia, socialización, emulación y aprendizaje. La coerción se entiende en la literatura como un proceso a través del cual algunos actores intentan imponer o ejercer presión en las soluciones de políticas públicas (Graham *et al*., 2013, p. 20). La competencia sucede entre formuladores de políticas de diferentes lugares, ya sea por fondos limitados públicos o de cooperación internacional o para atraer inversión privada. Así, "los gobiernos que compiten por los mismos recursos adoptan la postura política de sus competidores por temor a sufrir una pérdida económica en caso de que se desvíen" (Meseguer y Gilardi, 2009, p. 530). La socialización ocurre, según Graham *et al.* (2013), cuando existe un liderazgo capaz de influir y socializar ante otros sus modelos de políticas dignos de imitación o emulación.

Finalmente, la emulación implica la adopción directa acrítica o irreflexiva de instrumentos de política; en tanto que el aprendizaje requiere de un proceso de adaptación de las políticas al contexto. Para Meseguer y Gilardi, "la emulación es un proceso mediante el cual las políticas se difunden porque son

valoradas socialmente independientemente de las funciones que desempeñan. Es la búsqueda de legitimidad y estatus lo que motiva la emulación" (2009, p. 530).

También puede operar una suerte de "bricolaje" de los procesos de difusión y de los instrumentos mediante los cuales se determina una alternativa de políticas viables, una "interpretación que puede adaptarse a los intereses de un individuo o institución" (Porto de Oliveira, 2017, p. 54). Es una "reformulación de problemas, orientaciones y propuestas de políticas en un lenguaje y contexto diferentes" (Hassenteufel *et al*., 2017, p. 81).

La institucionalización de políticas, más allá de la implementación

Entendemos la institucionalización como "el proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad los procedimientos" (Huntington, 1990, p. 23). Para este autor, la institucionalización es variable y puede medirse a través de diferentes dimensiones.

Cuadro 2. Dimensiones de análisis de la institucionalización

Dimensión	Características
Autonomía	Un indicador de la autonomía es el crecimiento del presupuesto de una organización, que da forma a su estabilidad y valor.
Complejidad	Como aspecto interno de la institucionalización, la complejidad marca el aumento de la división del trabajo y la especialización de una organización. Esta diferenciación dificulta el desmontaje de la unidad, mejorando así su estabilidad.
Coherencia	La coherencia implica la capacidad de la organización para gestionar su trabajo, a partir del debate de sus integrantes.
Unificación	Consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales del grupo y acerca de los procedimientos para resolver disputas.
Adaptabilidad	Capacidad de adaptarse a los cambios producidos en su ambiente.

Fuente: Basado en Ragsdale y Theis (1997) y Huntington (1990).

Metodología

La investigación es de tipo cualitativo con un diseño narrativo centrado en un suceso actual (Mertens, 2010). La información fue recopilada en abril de 2023, mediante entrevistas, documentos y observación. La selección de los entrevistados fue intencional y consideró a los miembros del equipo núcleo del laboratorio, a los responsables del compromiso dentro del Plan de Acción de Gobierno Abierto y a un integrante del equipo de Gobierno Abierto. En total se efectuaron ocho entrevistas, incluyendo la de prueba del cuestionario. Entre los entrevistados se encuentran académicos, funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales.

Se realizó un análisis temático de las entrevistas utilizando el software Atlas.ti. El proceso de codificación seguido fue de tipo "*top down*", ya que el árbol de códigos fue elaborado a partir de la literatura (Gibson y Brown, 2009, pp. 15-21). Es decir, los códigos no emergieron de los datos, sino que se utilizaron categorías teóricas. El eje ordenador del análisis fueron las tres fases del proceso: ideación, diseño e implementación, a partir de la propuesta de Roberts (1992). Para caracterizar dichas fases se usó la teoría de la difusión de políticas y las dimensiones de la institucionalización propuestas por Hungtinton (Ragsdale y Theis, 1997). También se identificaron algunos roles de los actores de acuerdo al modelo de Belbin (2010) de nueve roles y tres categorías. Para establecer la presencia o ausencia de las categorías realizamos análisis de co-ocurrencias de códigos, y en algunos casos de frecuencia, para determinar su importancia.

Resultados

La idea: adopción de gobierno abierto como política pública en Ecuador

Durante la fase de ideación del laboratorio se evidenciaron dos mecanismos de difusión de políticas de innovación pública: la emulación y la coerción. La emulación describe la adopción de políticas por su valor social, en lugar de su propio valor. Es decir que la acción de adoptar una política implica la evocación de legitimidad y estatus más que un análisis racional de las variables domésticas. Es más, los hacedores de políticas no están tan interesados en las

soluciones eficaces, sino en facilitar la aceptación pública o viabilidad de un cambio de política, por lo que una emulación, en términos de resultados, puede no conducir a una mejora o incluso conllevar a un deterioro en una situación dada (Gilardi, 2012).

Así, los entrevistados relacionan la etapa de ideación con la política de Gobierno Abierto promovida por la Alianza en la región (Entrevista 008). Ello supuso una búsqueda de referentes internacionales que sustenten su existencia, alcance y objetivos específicos. Los entrevistados aluden al proyecto de innovación ciudadana de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) (Entrevista 007), a los laboratorios de aceleración de ODS impulsados por el PNUD (Entrevista 003), o experiencias locales como los laboratorios de Chile (Entrevista 002), Argentina o Colombia (Entrevista 007). Estos resultados coinciden con el análisis de Acevedo y Dassen, quienes "sostiene[n] que la tendencia [del] surgimiento de laboratorios de innovación gubernamental en América Latina se enmarca en la creciente agenda de gobierno abierto de esos países, marcando una diferencia fundamental [con] las experiencias análogas fuera de ella" (2016, p. 4).

El hecho de que el laboratorio sea el resultado de la emulación de otras experiencias es, de cierta manera, contradictorio con el proceso participativo de construcción y definición de los hitos del PAGA. Porque, para elaborar el plan: "llamas a la gente a participar y a subir sus necesidades o sus propuestas en una plataforma […] Luego se [hacen] las mesas en territorio y participan jóvenes, gente de la academia, de sociedad civil pero también del sector público" (Entrevista 001). Sin embargo, esta participación es objeto de un proceso selectivo a cargo de las personas que conforman el equipo núcleo, quienes seleccionan, agrupan y procesan en compromisos las propuestas presentadas por la ciudadanía (Entrevista 001).

De acuerdo a la definición citada, cuando emulamos una iniciativa, una política o una invocación, los resultados adquieren menor importancia. En el caso del laboratorio, se evidencia un interés por concretar el compromiso, en el tiempo previsto en el Plan de Acción, no obstante, la preocupación respecto a su gestión posterior, al impacto en la ciudadanía o a su sostenibilidad, es menor. Esto se explica por la rigidez de los procesos de la OGP que "hace que a veces pierdas el rumbo del objetivo fundamental que en este caso era que la ciudadanía encuentre su espacio para juntarse, para hacer propuestas y generar también un conocimiento colectivo" (Entrevista 001). También por el corto horizonte temporal de su vigencia: "Una vez terminada la vigencia

del plan e incluso antes ya estás pensado en el siguiente plan […] algunos compromisos del plan anterior tienen cabida en el segundo, pero en realidad muy pocos" (Entrevista 002).

A esto se suma la falta de continuidad de los responsables del laboratorio, tanto del sector público como de la sociedad civil, una vez concluido el compromiso. La Presidencia de la República, al no ser una entidad ejecutora, no podía gestionar el laboratorio, y la Fundación San Francisco Global fue limitando su participación incluso durante la vigencia del compromiso por algunos desacuerdos con los otros actores (Entrevista 007). Al final, la Presidencia, en razón a sus competencias, decidió que la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) coordine el laboratorio, una vez concluido el PAGA. Sin embargo, esta transición fue más formal que real, se realizó un evento, pero no hubo una transmisión de la experiencia, o de lo que se esperaba del laboratorio, ni un presupuesto adicional para su gestión (Entrevista 006).

La segunda característica que encontramos en la fase de ideación de Thinkia es la coerción que implica la imposición de políticas por parte de organismos internacionales de manera vertical y que puede incluir la adopción de normas y regulaciones sin consulta previa. En este caso, la Alianza para el Gobierno Abierto tiene un proceso rígido de construcción y de ejecución del Plan de Acción. En otros términos:

> tiene unos esquemas y unos límites bien definidos […] como un estuche. Tú dices okei este estuche es lo que yo considero gobierno abierto y como eso es lo que puedo dar seguimiento por ahí te mueves. Entonces tienes que hacer plan de acción, sí, pero lo tienes que hacer para dos años. No es que haces […] un compromiso que se va a demorar cuatro años; no, qué pena, tú haces un plan de acción con compromisos de dos años. Entonces tienes que ver dónde comienza dónde termina [Entrevista 001].

Esta coerción se evidencia, además, en la limitación de los responsables del compromiso (sector público y sociedad civil) que tornó confusa la participación de otros actores, como el PNUD, por ejemplo (Entrevista 005). Finalmente, la coerción se tradujo en una constante presión por el cumplimiento de los hitos en las fechas previstas, convirtiendo a cada uno en un proyecto independiente, como veremos en la fase de diseño.

> Partíamos ya de esas fichas previamente validadas por OGP para dirigir nuestro trabajo, entonces había un pequeño margen de acción digamos en ese marco de planificación de los subhitos, pero no mucho más, por eso la fecha de cumplimiento del plan de acción tenía una fecha límite y también nosotros teníamos que avanzar hacia el cumplimiento y la presentación de ese proceso de tres años ante OGP [Entrevista 007].

Las dos características de la fase de ideación —emulación y coerción— determinan los roles que los actores desempeñan, así como ciertas ausencias. El primer dato interesante es la falta de un "creador"; ninguno de nuestros entrevistados le atribuye este rol a la ciudadanía, que era lo esperado, pero tampoco a ningún otro de los actores que participaron. No obstante, aparece el rol de "especialista", para unos entrevistados, ejercido por la sociedad civil, a través de la Fundación San Francisco Global, "que venía trabajando proyectos de innovación y que tenía una cierta experticia también en la ideación, la planificación y el llevar a cabo en espacios de este tipo" (Entrevista 007). Algunos funcionarios al interior de la Presidencia de la República también se desempeñaron como especialistas (Entrevista 002), y al final de esta etapa el PNUD actuó como especialista en la elaboración de los productos de varios de los hitos, lo que permitió concluir el compromiso (Entrevista 006).

Si la emulación marca la ausencia de un creador, la coerción requiere la presencia de un actor que cumpla las funciones de monitor. En la fase de cocreación del PAGA y hasta la redacción del compromiso, el monitoreo lo realizaba el equipo núcleo de gobierno abierto, conformado por representantes de la sociedad civil, la academia y el sector público (Entrevista 001). En tanto que el monitoreo respecto al cumplimiento de cada uno de los hitos del compromiso fue responsabilidad de la Presidencia de la República (Entrevista 007), para la rendición de cuentas a la OGP.

El diseño: concurrencia de varias iniciativas

La etapa de ideación se concretó al inicio de la pandemia, y el confinamiento obligó a la redefinición de los alcances de los hitos. Por ejemplo, el hito 1, referente a la "Capacitación en innovación del servicio público" se desarrolló en línea a manera de webinars, abiertos al público, con la participación de

expertos nacionales e internacionales, puesto que para esa fecha el equipo multiactor, o equipo núcleo del laboratorio, aún no estaba conformado.

Para desarrollar el hito 2 la Fundación San Francisco Global, en colaboración con el PNUD, implementaron la Plataforma Thinkia, que incluyó un registro georreferenciado de los actores que conforman el ecosistema de innovación en Ecuador. Con esta plataforma nació el nombre del laboratorio y se conformó un equipo inicial que, con algunas modificaciones, pasó a ser el equipo núcleo. Sin embargo, el mensaje de que el mapeo correspondía a uno de los hitos del compromiso 8 del PAGA no quedó claro. De hecho, para varios entrevistados este proyecto era independiente y su relación con el laboratorio era algo confusa, como se evidencia en los siguientes fragmentos.

> Thinkia nació con esa idea de que sea este espacio para comprender cómo funciona la dinámica de innovación en el Ecuador […] pues justamente [la idea era] que Thinkia como un poco sea el medidor de lo que está pasando, […] cómo está funcionando el ecosistema [Entrevista 003].

> Entonces se levantó como este primer mapeo y se generó una herramienta en donde la gente podía registrarse […] Ese fue como el primer análisis […] entender el ecosistema cómo funciona y cómo se está moviendo [Entrevista 004].

El hito 3 correspondió al "Diseño del modelo de gestión del laboratorio" y respondió a dos preguntas importantes: quién y cómo gestionar el laboratorio una vez que el compromiso se cumpla. Sobre el quién, se decidió que la Secretaría Técnica del Laboratorio sea responsabilidad de la Senescyt, que es el organismo rector de la política nacional de innovación, en el marco de la economía social del conocimiento.[1] Esta designación presenta varias lecturas:

> Al interior de Senescyt se analizó que nosotros como entidad rectora de innovación en el país podíamos hacernos cargo de darle esta sostenibilidad en el tiempo. Entonces decimos, bueno nosotros somos rectores de la innovación,

[1] Artículo 7 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos. Registro Oficial Suplemento 899 del 9 de diciembre de 2016.

> esta innovación que involucra muchos tipos de innovaciones y muchas esferas, y una de esas es la pública, por lo tanto, digamos, cabe en nuestras competencias y nosotros podemos impulsar esto [Entrevista 006].

> Honestamente había una carencia de claridad conceptual tanto dentro de la Fundación San Francisco Global como de la Presidencia, o sea hablábamos de innovación pública social o innovación en grande y nadie tenía claro qué es y qué no es [...] pero es también mucho de lo que pasa ahora con Senescyt, que no tiene un marco conceptual fuerte de lo que están haciendo [Entrevista 005].

A la gestión de la secretaría técnica se sumó el equipo núcleo del laboratorio, conformado por organizaciones del sector público, de la sociedad civil y de la academia, siete delegados en total. La designación de estos actores la realizaron el PNUD y la Presidencia de la República.

> Lo que hicimos fue primero generar una matriz de criterios que deberían cumplir los actores para poder ser buenos candidatos para el equipo núcleo de Thinkia [...] y luego en realización de esta matriz, pues las contrapartes que estábamos participando activamente en la elaboración del compromiso proponíamos y postulábamos candidatos, obviamente desde PNUD postulamos casi a todos los candidatos con los cuales ya veníamos trabajando [en el mapeo] [Entrevista 005].

El equipo núcleo, constituido en 2022, se conformó de la siguiente manera:

- Secretaría Técnica: Senescyt.
- Sector público: Defensoría del Pueblo y Épico (Municipio de Guayaquil).
- Sociedad civil: Fundación Datalat y Fundación OpenLab.
- Academia: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Cooperación internacional: Laboratorio de Aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ecuador.

Dentro de este hito, también se elaboró el modelo de gestión, principalmente a cargo del PNUD y con los aportes de la Presidencia de la República y los miembros del equipo núcleo (Entrevista 005). Este texto regula la gobernanza, toma de decisiones y rotación en la conformación del equipo núcleo y define al Hexágono de la Innovación Pública, o modelo HIP, como su metodología de gestión.[2]

Los últimos hitos (4 y 5) se desarrollaron, prácticamente, de manera paralela. El 4 de agosto de 2022 el presidente de la República del Ecuador presentó a Thinkia el primer laboratorio ciudadano de innovación pública, bajo el liderazgo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, y con la colaboración de la academia, la sociedad civil organizada, los organismos multilaterales y otras organizaciones públicas.

El lanzamiento estuvo precedido de una convocatoria para un reto de cocreación nacional y la implementación de un proyecto piloto. Para reportar el cumplimiento de las dos actividades se utilizó el reto "Cannabis y tecnología", desarrollado por la Senescyt, en respuesta a la convocatoria "Desafíos Comunes" realizada por la Red Latinoamericana de Agencias de Innovación (Relai-BID). Este programa buscaba identificar las soluciones que, usando ciencia, tecnología e innovación, mitiguen las consecuencias socioeconómicas que tuvo la pandemia sobre la región, en tres ejes priorizados: salud, innovación pública y reactivación económica. Al final, participaron siete agencias de diferentes países: el Conacyt de Paraguay, la Agencia I+D+i de Argentina, iNNpulsa de Colombia, la ANII de Uruguay, Agencia Córdoba Innovar, y Emprender de Argentina y la Senescyt de Ecuador.

El tema seleccionado por el Ecuador fue "Cannabis y tecnología". Para desarrollar este reto, la Senescyt acudió al laboratorio de aceleración del PNUD que, además de cooperar, lo relacionó con uno de los hitos del compromiso 8.

[2] El modelo HIP fue adoptado en la vigesimoséptima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en 2021. Fue parte del informe titulado "Instituciones que aprenden", elaborado por la Secretaría General, en colaboración con el Laboratorio del Gobierno de Aragón. Es un modelo heurístico que articula: un conjunto de metodologías innovadoras; una serie de valores para construir una cultura organizativa innovadora; nuevos roles en los equipos innovadores en el sector público, y las competencias que, como funcionarios, debemos fortalecer para innovar lo público (Oliván, 2021).

> En esta lógica empezamos a buscar aliados que nos permitan salir adelante con nuestra convocatoria y ahí es cuando llegamos a PNUD … PNUD nos dijo que ellos estaban asistiendo y dando asesoría a este espacio del laboratorio de este compromiso y que uno de los hitos del compromiso 8 del primer plan nacional de gobierno abierto era hacer un reto de innovación y que por tiempo se ajustaban muy bien a los tiempos que nosotros teníamos dentro de la Relai. Empezamos a trabajar juntos en este proceso y ahí lanzamos el reto del cannabis y tecnología, entonces tiene como estos dos grandes paraguas, por un lado, el de desafíos comunes de la Relai y, por el otro, el tema de los hitos en el marco del compromiso 8 de gobierno abierto [Entrevista 006].

El objetivo del reto fue aportar instrumentos de medición de Tetrahidrocannabicol (THC) que puedan ser utilizados en los cultivos de cáñamo en campo (*in situ*). Estos instrumentos de medición eran útiles tanto para el Ministerio de Agricultura (Magap) como para los productores de cáñamo que deben acudir a laboratorios, para cumplir con el límite establecido. La convocatoria tuvo éxito en la presentación de propuestas, pero no llegaron a nivel de prototipo o aplicación. El proyecto piloto no fue una iniciativa propia del laboratorio, ni existió una articulación del grupo núcleo con la convocatoria.

En la etapa de diseño encontramos un concepto clave, la diferenciación sin llegar a una oposición abierta. La primera diferenciación está en la misión del laboratorio, específicamente en el tipo de innovación que guía su gestión. La Presidencia de la República impulsaba la innovación pública (Entrevista 007) y la Fundación San Francisco Global se inclinaba por la innovación productiva, pues varios de sus integrantes habían trabajado en este sector de las políticas públicas antes de pasar a la sociedad civil (Entrevista 008). El PNUD, desde su laboratorio de aceleración de los ODS, posicionó la idea de innovación social (Entrevista 005). Finalmente, la Senescyt se orientó inicialmente a la innovación en ciencia y tecnología, pues ese es su ámbito de competencia.

La segunda diferenciación, también en el marco de la misión, se relaciona con los proyectos o actividades que el laboratorio debería implementar. Los actores que participaron en el mapeo del ecosistema de innovación consideraban importante mantener y actualizar esta información (Entrevista 003). En tanto que la Senescyt, sin mayor éxito, decidió acompañar la implemen-

tación del instrumento de medición que ganó el reto cannabis y tecnología (Entrevista 006).

Finalmente, una última diferenciación está en la conformación del equipo núcleo y en el rol de coordinación entregado a una entidad del sector público. Existen críticas a la centralidad del laboratorio porque "hay solamente una organización de Guayaquil y el resto seguimos en Quito, entonces también eso les da una mirada muy de la capital [...] no hay esa representatividad [...] falta esa mirada más de territorio" (Entrevista 004). Así como críticas al liderazgo de la Senescyt, que difiere de la idea original del compromiso:

> La idea original que teníamos cuando se construyó este compromiso y lo que salió de la discusión con los actores en estos procesos de coconstrucción y con la ciudadanía era que en realidad fuera un laboratorio apropiado por varios actores, incluyendo a la ciudadanía, pero no necesariamente con una articulación desde lo público. Desde ahí como que llamó mucho la atención en algunos sectores el hecho de este empoderamiento que tuvo en su momento Senescyt [Entrevista 001].

En relación con los actores, se observa una importante presencia del PNUD durante la fase de diseño del laboratorio, además ejerce diferentes roles. Primero impulsó el cumplimiento de algunos hitos del compromiso que registraban retraso, en palabras de los entrevistados: "Cuando PNUD se juntó a este trabajo, se fueron avanzando ya en hitos clave" (Entrevista 007). Luego actuó como investigador de recursos, pues ve en el reto de la Relai, a cargo de la Senescyt, un aporte para el laboratorio (Entrevista 005). Finalmente, actuó como coordinador de las reuniones del equipo núcleo, hasta que la Senescyt pueda asumir de manera plena la secretaría del laboratorio (Entrevista 006).

La Presidencia de la República mantuvo su rol de monitor, pues debía asegurar el cumplimiento de los compromisos ante la OGP. De hecho:

> Hasta el mes de septiembre se hizo todo el levantamiento de los verificables de los productos que teníamos que presentar ante el OGP, nuevamente coordinando esto con la Fundación San Francisco, porque teníamos que tener un verificable de cada uno de los hitos, así como verificables del proceso de cocreación, donde se levantaron algunas actas y demás [Entrevista 007].

En esta fase de diseño, la Senescyt cumplió el rol de implementador, pues fue responsable del reto de innovación "Cannabis y tecnología", que a la vez se constituyó en el proyecto piloto del laboratorio (Entrevista 006). Finalmente, los miembros del equipo núcleo fueron convocados a participar en calidad de "especialistas" en diferentes áreas, como: datos abiertos (Datalat y OpenLab), transparencia (Defensoría del Pueblo), políticas de innovación (CTSLab-Flacso), innovación productiva (Épico) e innovación pública (IAEN). Se incorporaron en la elaboración del modelo de gestión y jugaron un rol "finalizador" con la revisión y aportes al documento: "Armamos equipos, trabajamos por grupos y fue un esfuerzo de un mes más o menos en que trabajamos en mejorar ese documento" (Entrevista 003).

La implementación: los desafíos de la institucionalización

La implementación implica poner al laboratorio en marcha. En el caso de Thinkia esta fase inició después de su lanzamiento, es decir, a partir de agosto de 2022. En esta etapa se evidencian cuatro momentos.

El primero fue de aprendizaje, tanto de la Senescyt en su rol de coordinación (Entrevista 005), como del equipo núcleo del laboratorio. De hecho, se organizó una serie de talleres que, a manera de autocapacitación, presentaron los temas de experticia de cada uno de los miembros. A partir de esta experiencia, se elaboró un curso sobre innovación abierta, social y pública, que se esperaba fuera parte del Plan de capacitación del Ministerio de Trabajo, para los servidores públicos, sin embargo, este objetivo aún no se ha cumplido (Entrevista 002).

El segundo momento es de ejecución, propiamente dicha, y correspondió a la colaboración del laboratorio con el Municipio de Quito (noviembre de 2022-abril de 2023). Thinkia acompañó al Patronato Municipal San José en la creación de su laboratorio social denominado PatronatoLab, en dos ejes: *1)* el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y *2)* un proyecto piloto que permita a los funcionarios aprender haciendo. Para el primer eje se utilizó el curso sobre innovación construido por los miembros del equipo núcleo, y para el segundo eje se aplicó la metodología de pensamiento de diseño, para mejorar el servicio ofertado por el patronato a la población en situación de calle. Esta colaboración fue impulsada y coordinada por el PNUD (Entrevista 005). Como resultado se identificaron y seleccionaron tres ideas viables para

la generación de ingresos económicos de los habitantes en situación de calle: crear un programa de reciclaje base; diseñar un proceso de contratación por parte del mismo patronato, y fortalecer la atención de terapia psicológica del centro de acogida. Estas ideas fueron prototipadas por el laboratorio y actualmente son implementadas por el patronato.

Un tercer momento de la fase de implementación correspondió a la elaboración de la planificación operativa del laboratorio para 2023. Este proceso, impulsado por el PNUD, y realizado de manera colaborativa con el equipo núcleo, buscó identificar las iniciativas que cada uno de los miembros podía desarrollar. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo presentó el proyecto Marcos de integridad, que:

> [Es] una intervención con enfoque conductual que [usa] una foto del servidor público con su familia en un marco o portarretrato con una frase que diga "soy íntegro con mi familia". Entonces lo que pretende aquí es reducir los posibles casos de corrupción o posibles casos reñidos con la ética en la burocracia de calle [...] la idea es que se pueda reducir esos niveles de corrupción. [Está] vinculado a la innovación porque me parece que a nivel general lo que son las experiencias de políticas públicas con base en ciencias del comportamiento son novedosas todavía [...] en nuestros países [Entrevista 002].

Algunos de estos proyectos no llegaron a realizarse por falta de presupuesto. Es justamente esta ausencia de autonomía financiera uno de los desafíos que ha enfrentado el laboratorio en su implementación y que no solamente caracterizan a esta fase, sino que cuestionan su institucionalización y sostenibilidad.

Finalmente, el cuarto momento corresponde a la firma de un convenio para la institucionalización del equipo núcleo e impulsar la innovación pública, suscrito en agosto de 2023.

Dentro del análisis temático de las entrevistas, resulta interesante la frecuencia con la que aparecen los códigos de la categoría institucionalización. Los negativos que representan la ausencia de la característica tienen 91 citas, siendo la falta de formalización la primera preocupación de los entrevistados (27 citas). Los códigos positivos relativos a la presencia de la característica son menos frecuentes (44 citas), en este grupo la promoción y la adaptabilidad son las mejor valoradas (nueve citas cada una).

El mayor desafío del laboratorio, de acuerdo con los entrevistados, es su formalización. Primero, porque no existe ningún documento que certifique su creación. En su momento, la Presidencia de la República consideró expedir un decreto, "pero no hubo consenso [porque implicaba] crearlo como una entidad más de la Función Ejecutiva y reorientar el rol del laboratorio hacia [...] lo gubernamental" (Entrevista 007). Tampoco existe un documento que respalde la participación de los miembros del equipo núcleo, en calidad de representantes de su organización, haciendo del laboratorio una iniciativa más personal que institucional (Entrevista 002). Finalmente, porque la Senescyt no ha definido al interior de su naturaleza y tampoco ha previsto un equipo para su gestión.

> Básicamente es muy difícil de ver porque para todos es un espacio nuevo y es difícil definirlo como tal [...] ha representado un reto interno porque sí consideramos que necesita un equipo que trabaje el 100% de tiempo, que dedique su 100% de trabajo a esto; no lo tenemos, entonces de ese lado es bastante complicado de administrar algo así [Entrevista 006].

Un segundo desafío para el laboratorio es la autonomía, entendida principalmente en términos presupuestarios. Esta ausencia de autonomía fue evidente desde el diseño del compromiso, en el marco del PAGA.

> Para lo que fue nuestro compromiso, nosotros no manejamos recursos. Lo que inicialmente había planteado la Fundación San Francisco era una ficha de presentación del compromiso para buscar cooperantes [...] a lo largo de estos tres años del laboratorio nosotros no manejamos recursos ni fuentes de financiamiento externas, más que los recursos que cada entidad podía dar [Entrevista 007].

La autonomía ha sido, como señalamos, un problema durante la fase de implementación. Aparentemente la Senescyt destinó un monto dentro de su presupuesto para el laboratorio; sin embargo, los recursos no llegaron a los proyectos previstos para el 2023, generando confusión en los miembros del equipo núcleo.

> El tema de recursos sigue siendo una impresión fuerte [...] no tenemos [información] completa sobre el tema [...] Se sabe que Senescyt pasaba ciertos

> recursos a PNUD, pero el tema de gestión y de la reducción está muy complicado, entonces sin presupuesto es bien difícil concretar cosas [...] ese también es un limitante importante [Entrevista 002].

> Cómo se dosifica desde el tiempo y los recursos sigue siendo pues un tanto complicado de comprender. Hay entidades que ya tienen unos fondos para manejar y hay otras que sin lugar a duda no tenemos un respaldo económico para saber si impulsar actividades, entonces en ese caso no hay claridad de cómo están aportando cada una [...] creo que lo ideal sería que haya una búsqueda conjunta no solo de recursos económicos sino cómo se dota de actividades que sean equilibradas, de una manera más como justa para todas las organizaciones [Entrevista 004].

En el lado positivo, la característica más importante para institucionalizar el laboratorio es la promoción, asociada con el diseño de la imagen corporativa de Thinkia, la construcción de la página web y la ejecución de un plan de medios digitales, como describen los extractos de las siguientes entrevistas.

> La fundación [San Francisco] dio ese paso extra y dijo [que] desarrollemos una imagen, o sea qué colores vamos a usar y cómo lo vamos a presentar. Entonces sí, fue una propuesta de ellos utilizar las figuras geométricas [para representar] esta diversidad de actores, y los colores [...] tenían todo que ver con la creatividad, entonces por eso tenemos gamas de morados y gamas de tomates con las figuras geométricas [Entrevista 005].

> A mí una de las cosas que me parece muy chévere es que dentro de la ejecución lo que sí se ha pensado es en términos comunicacionales [...] en darle visibilidad al trabajo [...] tienes una producción de contenido y que se haya producido contenido [...] para montarlo en una plataforma de aprendizaje a mí me parece eso como bastante aprovechable y muy chévere porque es parte de la ejecución y es parte del arranque [Entrevista 004].

Una segunda característica positiva es la adaptabilidad, pues el laboratorio pasó de ser un compromiso del Plan de Acción de Gobierno Abierto a un conjunto de proyectos ejecutados por un equipo multiactor. Incluso

podría ser visibilizado como "un caso de éxito [porque] sigue caminando y tiene unas organizaciones que están trabajando [...] porque hay algunos compromisos [del PAGA] que se quedan ahí sin más actividad" (Entrevista 004).

La conformación del equipo núcleo y la formalización de la coordinación del laboratorio por parte de la Senescyt dejaron dos actores de lado en la fase de implementación, nos referimos a la Presidencia de la República y a la Fundación San Francisco Global. Por tanto, la secretaría técnica adquiere centralidad y además de coordinador se desempeña como investigador de recursos:

> Nos parecía excelente que [el laboratorio] lo integren todos estos actores de distintos sectores, sin embargo, pensábamos que suponía mucha dificultad el tratar con distintas lógicas de gestión; entonces dijimos: bueno, tenemos que armar algo que nos permita caminar [Entrevista 006].

> El año pasado obviamente tuvimos la directriz [...] de disponer o separar recursos para Thinkia [...] Thinkia tiene una cantidad planificada unos recursos planificados este año [...] Pero evidentemente hay cosas que desde el sector público se nos complican digamos gestionar [Entrevista 006].

De su lado, el PNUD, en el marco de la colaboración con el Patronato San José, cumple dos roles importantes: impulsor e implementador (Entrevista 005). En tanto que los miembros del equipo núcleo actúan como especialistas en la elaboración de proyectos en las áreas de su experticia, y en algunos casos estas iniciativas llegan a implementarse.

> Creo que [...] poco a poco se ha logrado que al menos el laboratorio tenga unas actividades concretas; sin embargo, sí creo que aún las actividades y los socios tienen agendas diferentes, y llegar a un consenso entre lo que necesitan algunas por su agenda u otras por las temáticas que abordan sigue siendo como un poco caótico, en buenos términos. Porque yo creo que un laboratorio también funciona de esa manera como a modo de prueba y error [Entrevista 004].

Entre la difusión de políticas y la institucionalización "de fachada"

Thinkia es un compromiso "cumplido" del primer Plan de Gobierno Abierto en Ecuador. Su nacimiento responde a un proceso de difusión de políticas y su diseño, basado en cinco hitos, se confunde con una fase de implementación real. De hecho, los retos para la institucionalización del laboratorio, identificados por los actores parte, nos llevan a cuestionar el proceso de monitoreo y cierre de los compromisos, con miras a su supervivencia, una vez finalizado el plan.

En este marco, para explicar los alcances y desafíos en la implementación y la sostenibilidad de este compromiso del Plan de Acción de Gobierno Abierto, proponemos el efecto de "institucionalización de fachada" como un intento de:

- Acatar los aspectos formales de los compromisos de adhesión a entidades supranacionales por legitimidad y prestigio (como la OGP). Esto difiere de otros acuerdos internacionales que tienen un mecanismo de ratificación que genere obligaciones gubernamentales que se traducen en el ordenamiento jurídico nacional o en política pública.
- Implementar acciones visibles con una lógica de programa o proyecto de corta duración, supuestamente legitimadas en procesos de cocreación ciudadana, pero que no resuelven problemas sociales estructurales.
- Designar corresponsables de la ejecución del compromiso, basado en una expectativa de trasladar responsabilidades y recursos a la sociedad civil. Este proceso no necesariamente fortalece al Estado, sino que cuestiona su capacidad técnica y operativa, y genera nichos de especialización entre actores que participan de manera recurrente en los espacios del PAGA.
- Realizar actividades con un sentido de urgencia temporal, que carecen de institucionalidad o autonomía para su sostenibilidad. Esto desvía prioridades y modifica las agendas gubernamentales e institucionales.
- Generar mecanismos de seguimiento, monitoreo y verificación, basados en evidencias, que dan un sentido de obligatoriedad a los responsables de los compromisos, para superar con éxito el escrutinio externo.
- Lograr mecanismos de financiamiento para realizar actividades que carecen de presupuesto propio y están supeditados a sinergias institucionales o recursos de cooperación internacional.

- Realizar una promoción comunicacional del cumplimiento de hitos, a partir de eventos mediáticos o la creación de una marca propia con proyección pública.
- Crear espacios de colaboración, basados en la confianza y la experticia de los actores, pero sin una formalización de su quehacer y sus relaciones, lo que provoca una constante reinterpretación de los conceptos, la misión, las estrategias y los planes de innovación pública.
- En este contexto, el laboratorio existe como un bricolaje de recursos y grupos de interés que generan sinergias operativas en tanto debe proyectar una capacidad de respuesta que tienen un anclaje institucional débil en su fase actual.

Conclusiones

En este capítulo se analizó el proceso de ideación, diseño e implementación de Thinkia, el primer Laboratorio de Innovación Ciudadana de Ecuador, creado en el marco del compromiso con la Alianza para el Gobierno Abierto. Se encontró que en la fase de ideación primaron la emulación de experiencias regionales y la coerción por los procesos estandarizados de la alianza. El diseño se caracterizó por la diferenciación en relación con el tipo de innovación prioritaria (pública, social, productiva), la conformación del equipo coordinador y los proyectos a implementar.

En la implementación del laboratorio se evidencian problemas de formalización, autonomía presupuestaria, promoción y adaptabilidad que cuestionan la institucionalización y sostenibilidad del laboratorio. Ante esto, las autoras proponen el concepto de "institucionalización de fachada" para describir los compromisos que cumplen con aspectos formales, pero adolecen de obligatoriedad, resolución de problemas reales, fortalecimiento estatal, autonomía y formalización de espacios de colaboración.

Respecto a las teorías movilizadas, se valora el modelo heurístico de Roberts (1992) como eje ordenador del análisis. La teoría de difusión de políticas es pertinente para explicar las fases de ideación y diseño, porque incorpora diferentes posibilidades y mecanismos para que las políticas "viajen", pero es insuficiente para caracterizar la fase de implementación, por lo que se requieren categorías adicionales, como la institucionalización.

En relación con los aportes de la investigación, se recogen los siguientes: primero, la novedad del caso de Ecuador no analizado previamente por la literatura sobre innovación pública; segundo, el enfoque que difiere de los estudios sobre laboratorios en la región, que son de carácter más descriptivo y prescriptivo, y presentan limitaciones respecto a la fase de implementación y a los actores que intervienen; tercero, las entrevistas resaltan los cuestionamientos, de los mismos actores, en relación con la aparente rigurosidad del proceso previsto por la OGP y las dificultades presentadas en la implementación real del laboratorio. Finalmente, se propone el concepto de institucionalización de fachada para explicar los desafíos de sostenibilidad de los compromisos, una vez que finaliza la vigencia del Plan de Acción de Gobierno Abierto.

El estudio también presenta ciertas limitaciones. En lo contextual, se introduce el paradigma de gobierno abierto, pero no se explica a detalle el proceso seguido por el Ecuador para pertenecer a la asociación. En lo teórico, falta un debate profundo, con otras teorías que podrían explicar las diferentes fases del proceso de innovación; así como una mejor definición del concepto de institucionalización de fachada que acompañe a la caracterización construida a partir de los hallazgos empíricos.

Referencias

Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública. Notas técnicas. Banco Interamericano de Desarrollo.

Alcina, V., González, E., y Noveck, B. (2020). Hoja de ruta para la creación de GobLab Paraguay. Un laboratorio de gobierno para promover la digitalización y la innovación pública en Paraguay. Consultado en https://participa.mitic.gov.py/uploads/decidim/attachment/file/151/Hoja_de_Ruta_para_la_Creacio%CC%81n_de_GobLab_Paraguay_FINAL_compressed.pdf.

Aquilino, N., y Arena, E. (2018). Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del III Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto. Consultado en https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/12/DT-173-MYE-Contribuciones-para-una-estrategia-de-MyE-del-III-Plan-de-Acci%C3%B3n-Aquilino-y-Arena.pdf.

Arros, V., y Ramírez-Alujas, A. (2017). Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del Laboratorio de Gobierno. *Revista de Gestión Pública*, *VI*(1), 43-80.

Belbin, M. (2010). *Management Teams. Why they succeed or fail*, 3ª ed. Gran Bretaña: Elsevier.

Galindez, C., y Núñez, A. (2020). ¿Qué distingue a los laboratorios de innovación? Análisis de las características con base en tres estudios de caso latinoamericanos. *European Public & Social Innovation Review*, 5, 2.

Gibson, W., y Brown, A. (2009). *Working with Qualitative Data*. SAGE Publications.

Gilardi, F. (2012). Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons(eds.). *Handbook of International Relations* (pp. 453-477). Thousand Oaks, SAGE Publications.

Gobierno Abierto Ecuador (2022). Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022 (versión reprogramada). Presidencia de la República.

Graham, E. R., Shipan, C. R., y Volden, C. (2013). Review article: The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press. Consultado en https://doi.org/10.1017/S0007123412000415.

Hassenteufel, P., Benamouzig, D., Minonzio, J., y Robelet, M. (2017). Policy diffusion and translation: The Case of Evidence-based Health Agencies in Europe. *Nuevos Estudos Cebrap*, *36*(1), 77-96. Consultado en https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010004.

Huntington, S. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio.* Barcelona: Paidós.

iLab Euskadi (2019). ¿Cómo lo hacen? Aprendiendo de otras experiencias de laboratorios, programas y redes. Consultado en https://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/proyecto/ogp_compromiso_3/es_def/adjuntos/Como_lo_hacen.pdf.

Mertens, D. (2010). *Research and Evaluation in Education and Psychology. Integrating Diversity with Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods*. SAGE Publications.

Meseguer, C., y Gilardi, F. (2009). What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy, 16*(3), 527-543. Consultado en https://doi.org/10.1080/09692290802409236.

OGP (2020). OGP Handbook. Rules + Guidance for Participants. Open Government Parnership.

Oliván, R. (2021). Instituciones que aprenden. Consultado en https://modelohip.net/wp-content/uploads/2021/02/SEGIB-Instituciones-que-aprenden_ES.pdf.

Otro Ángulo (2020). ¿Cuál es el modelo chileno de innovación pública? Seis años del Laboratorio de Gobierno. Consultado en https://lab.gob.cl/static/pdf/Otro-Angulo-Tomo-Laboratorio-de-Gobierno.pdf.

Peck, J., y Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, *41*(2), 169-174. Consultado en https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002.

Perini, A., León, C., y Montañez, A. C. (2020). Laboratorios de innovación pública. Consultado en https://asuntosdelsur.org/publicacion/manual-de-tecnologias-para-innovar-el-sector-publico-laboratorios-de-innovacion-publica/.

Porto de Oliveira, O. (2017). *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Organizations and Transnational Networks*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.

Porto de Oliveira, O. (2020). Comparing international policy transfers. En B. G. Peters, G. Fontaine y O. Porto de Oliveira (eds.). Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis (pp. 134-151). Edward Elgar Publishing. Consultado en https://doi.org/10.4337/9781788111195.00014.

Ragsdale, L., y Theis, J. J. (1997). The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. *American Journal of Political Science*, *41*(4), 1280-1318. Consultado en https://doi.org/10.2307/2960490.

Ramírez-Alujas, A., y Güemes, C. (2012). Gobierno abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. Actas del congreso internacional "América Latina: La autonomía de una región", 369-384. CEEIB-UCM. Consultado en https://shs.hal.science/halshs-00874133.

Red Innolabs (s.f.). 10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública. Consultado en https://www.cyted.org/sites/default/files/10-ideas_goblab_final.pdf.

Roberts, N. (1992). Public Entrepreneurship and Innovation. *Policy Studies Review*, 11, 1.

Rodríguez, E. (s.f.). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Consultado en https://novagob.org/documentos/laboratorios-de-gobierno-para-la-innovacion-publica.

Schnell, S., y Jo, S. (2019). Which Countries Have More Open Governments? Assessing Structural Determinants of Openness. (8), 944-956 Consultado en https://doi.org/10.1177/0275074019854445 49.

Tavares, A. F., Camões, P. J., y Martins, J. (2023). Joining the open government partnership initiative: An empirical analysis of diffusion effects. *Government Information Quarterly 40*(2), 101789.

Tõnurist, P., Kattel, R., y Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, 1-25.

17

Innovación de la burocracia a partir de la transformación digital

Karime Ruibal Faral
Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento de Uruguay

Franco Pisano
Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento de Uruguay

Burocracia, gobierno digital y cambio

El dominio de las leyes digitales

Las organizaciones sociales se encuentran inmersas en un proceso continuo de cambio que les permite existir y adaptarse a las demandas de un medio en constante transformación. Las organizaciones estatales también se ven inmersas en ese proceso continuo de cambio, a veces de una forma más acelerada que otras, pero en la medida en que quieran cumplir con sus cometidos, tarde o temprano deben impulsar modificaciones en su forma de trabajo que les permitan poder coexistir con las necesidades de su entorno.

El paradigma organizativo de los organismos públicos ha ido teniendo ajustes y variaciones que lo han llevado a adecuarse a diferentes contextos sociales y políticos. Desde las primeras grandes civilizaciones, las formas organizativas de la administración pública han ido variando, siendo el modelo burocrático conceptualizado por Max Weber el preponderante desde finales del siglo xix hasta la actualidad. La hoy tan denostada "burocracia" surge en su momento como respuesta a las necesidades sociales de su época, donde las grandes organizaciones sociales (públicas y privadas) intentaban aplicar una

racionalidad absoluta en la forma de trabajar para lograr potenciar su eficiencia a través de procesos estandarizados y repetitivos.

El término *burocracia* deriva del francés *bureaucratie*, y se compone de la voz francesa *bureau*, que significa oficina, escritorio, y el sufijo *-cracia*, que viene del griego -κρατία (*kratía*), que podemos traducir como gobierno, dominio o poder. El término es tomado por Max Weber (1987) para conceptualizar una forma organizativa que se basara en la dominación de las leyes, en contraposición a los sistemas de dominación anteriormente imperantes.

En su naturaleza el sistema burocrático fue concebido como forma de revertir lo que Max Weber (1977 y 1987) catalogaba como dominación carismática o autoritaria; las entidades públicas, en su carácter de tales, debían pensar un sistema organizativo que fuera justo, equitativo, transparente y eficiente. Una forma de organización que pudiera revertir el nepotismo discrecional de las instituciones públicas, resabio histórico de la conformación de los Estados nacionales y su vinculación religiosa.

La búsqueda de la ecuanimidad y transparencia perfecta llevaron a desarrollar procedimientos y rigurosos reglamentos que no lograron acompañar los procesos cambiantes de la sociedad y la economía. Por tal sentido, la palabra *burocracia* hoy en día toma un significado negativo, de procedimientos intrincados, carentes de sentido, que solo se entienden para justificar la mera existencia de quien lo solicita (la administración), que no se ajustan a los tiempos y necesidades de los públicos que interactúan con los mismos.

La lentitud en la resolución de una tarea, debido a la serie de procedimientos a cumplir y su falta de flexibilidad para la toma de decisiones al no poder salirse de las reglas pautadas, que dificulta la resolución de problemas imprevistos, ha caracterizado a la burocracia como un modelo organizativo, muchas veces ineficiente y/o ineficaz, con grandes dificultades para la adaptación al cambio.

En esencia y en la práctica cotidiana de gobernantes y ciudadanos, el modelo burocrático conceptualizado por Max Weber sigue teniendo una alta vigencia, más allá de nuevas formas de concebir la organización de las entidades públicas, como fueron las ideas y acciones impulsadas en la década de los ochenta por el Modelo de Gerenciamiento del Estado (Restrepo Medina, 2009), que se centró en "desburocratizar" y "desprocedimentalizar" la función pública. O las propuestas de la década de los noventa del Modelo de Gobernanza como un proceso en el que el gobierno, a través de los mecanismos legítimos de la administración, logre dar respuesta a los intereses y demandas sociales (Novoa Castillo, 2019).

Gobierno digital y gestión del cambio

La incorporación de tecnología informática en la gestión gubernamental no responde estrictamente a una razón de modelos, sino de evolución y adaptación de las organizaciones estatales a su entorno y a la sociedad. Las tecnologías de la información han ido acompañando la evolución natural de los modelos organizativos y los paradigmas vigentes. Antes de hablar de gobierno digital se hablaba de gobierno electrónico y abierto. Y antes se hablaba de la incorporación de tecnología para reducir costos, tomar decisiones y hacer más eficiente la gestión del Estado.

En un proceso creciente de modernización de las instituciones públicas, la digitalización de la gestión ha sido la estrategia preponderante utilizada por el gobierno digital en Uruguay. Automatizar lo existente, como una forma de poder avanzar sin grandes contratiempos y de forma exitosa. Y si, como hemos mencionado, la burocracia sigue siendo el modelo organizativo dominante, el gobierno digital ha avanzado automatizando la burocracia (burocracia digital).[1]

Automatizar la burocracia se refiere a digitalizar los procedimientos establecidos en los organismos sin alterar el espíritu y la esencia de los mismos, ejemplo de esto ha sido la incorporación del expediente electrónico, sustituyendo o coexistiendo con el expediente de papel, permitiendo que el mismo se comporte tal cual lo hacía el procedimiento en papel. De forma similar, los servicios públicos, como trámites y servicios a la ciudadanía, en el caso uruguayo optaron por una similar estrategia, en una primera etapa digitalizar sin alterar el orden existente (trámites en línea), permitiendo seguir haciendo lo mismo, pero de otra forma (innovación en la forma y no en el contenido).

También la incorporación de las tecnologías de gestión ha sido funcional a propuestas de cambios que buscan una concepción gerencial del Estado, como ha sido la incorporación de herramientas para gestionar los recursos de las organizaciones gubernamentales (GRP), surgidos en el ámbito empresarial (ERP) para una mejor ejecución y control de la gestión de la gestión estatal. Como también son varios los ejemplos de cómo el gobierno digital ha potencializado

[1] Como rezaba una de las frases escrita por un funcionario público en su agenda personal de trabajo: "La ineficiencia de siempre sin moverse de su casa".

el modelo de gobernanza, desarrollando mecanismos digitales de participación ciudadana para consultas públicas, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con la publicación de resultados de gestión, reglamentado y desarrollado sistema para el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y promoviendo un gobierno y datos abiertos para el acceso de la sociedad civil.

Si partimos de procedimientos fuertemente arraigados, de ausencia de procesos de trabajo estandarizados, una fuerte identificación de los funcionarios con la función (y no con los resultados). Automatizar lo existente, en un análisis rápido de costos y beneficios, parece ser una muy buena opción para la gestión del cambio. Un cambio mayor al de la automatización corre grandes riesgos de que sea abortado por las dificultades de no poder superar las resistencias inherentes al mismo. Y si el cambio se piensa de forma escalonada, automatizar la gestión existente puede ser un gran paso para iniciar cambios organizacionales más profundos, ya que sin una digitalización mínima es difícil desarrollar innovaciones que la transformación digital en curso nos habilita hacer.

La experiencia uruguaya de innovación y gobierno digital

La transformación digital es un proceso continuo que permite incorporar tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la vida diaria de todas las personas, tanto a nivel público como privado. Sabido es que las TIC se desarrollan y evolucionan a una velocidad mucho mayor a la que pueden ser incorporadas en la vida diaria de las personas y las organizaciones, ya sea por su desarrollo como por su adopción. En este apartado nos vamos a centrar en la experiencia que realizó Uruguay, en el relacionamiento de las personas con el Estado y de las lecciones aprendidas de la innovación de la burocracia a partir de la digitalización del 100% de los trámites y servicios de la Administración Central y los desafíos que significó el cumplimiento de los objetivos en un periodo de cinco años.

Antecedentes

Para entender la innovación de la burocracia en Uruguay es importante comprender el contexto en el cual se produce. En primer lugar, Uruguay es una

República democrática, de 176 215 km² de extensión y con una población que desde hace décadas oscila en torno a los 3 millones 300 mil habitantes. Se estructura política y administrativamente en un gobierno central y 19 gobiernos departamentales. Tiene tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En 2007 se crea la Agencia para el desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), unidad ejecutora de la Presidencia de la República. Su cometido *es* "procurar la mejora de los servicios a la ciudadanía utilizando las posibilidades que brindan las TIC, así como impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en el Uruguay con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías".[2]

La AGESIC pertenece al Poder Ejecutivo, y si bien su ámbito de ejecución es el gobierno central, su rol de rectoría abarca tanto al gobierno central como a los departamentales. Esta creación da el primer paso para una de las fases más importantes, que es la institucionalización y creación de los cimientos sobre los cuales construir el gobierno digital. En el periodo 2007-2014 se dieron pasos tanto a nivel normativo como a nivel técnico. A saber:

- Normativo:
  - Creación de la Ley de Protección de Datos Personales (núm. 18331, del 11 de agosto de 2008).
  - Creación de la Ley de Acceso a la Información Pública (núm. 18381, del 17 de octubre de 2008).
  - Agenda Digital Uruguay. Política digital pública que será de suma utilidad para la continuidad y fortalecimiento del gobierno digital. Define la política digital del país recogiendo, por periodos, los compromisos y las metas de todas las entidades públicas, involucrando a la industria y la academia. Su primera versión data de 2008-2010, y hoy está en su quinta edición (2020-2025).[3]

---

[2] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/cometidos#:~:text=Elaborar%20las%20pol%C3%ADticas%2C%20los%20planes,Comunicaciones%20en%20las%20Entidades%20P%C3%BAblicas.

[3] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/programas/agenda-digital-del-uruguay.

- Decreto de Simplificación de los trámites administrativos para la racionalización y optimización de la gestión pública (núm. 177/013).

- Técnico
  - Creación de la Red privada del Estado (RED UY). Una red de alta velocidad y seguridad.
  - Creación de la Plataforma de Interoperabilidad (PDI) entre organismos. Al día de hoy cuenta con más de 250 servicios publicados en ella para la consulta entre organismos y el intercambio de documentos administrativos. Actualmente tiene entre 20 y 30 millones de transacciones mensuales.
  - Firma digital. Se extendió su uso a todo el ámbito público, privado, académico y demás sectores de la sociedad.
  - Seguridad de la información. Se crea el marco y la política de ciberseguridad para el Estado.
  - En 2010 se realiza el primer inventario de trámites y servicios con las siguientes características
    - Es de alcance universal. Involucra a todo el Estado (gobierno nacional y departamentales).
    - Se crea, dentro del Portal del Estado, el catálogo de Trámites y Servicios del Estado.[4] Por el decreto 177/013 mencionado en normativa, se obliga a los organismos a publicar toda la información de los trámites en dicho catálogo (requisitos, costos, oficinas y horarios donde se realiza, opción en línea).
  - Se facilita la puesta en línea de trámites de la Administración Central a través de proyectos puntuales. Con este mecanismo, desde 2012 a 2014 se disponibilizaron alrededor de 80 trámites de inicio a fin. A su vez, algunos organismos, con recursos propios, digitalizan otros trámites.
  - Se desarrolla el usuario único del Estado: Usuario Gub.uy (*Single Sign On* del Estado).

Innovación de la burocracia; nuevas formas de interactuar con el Estado

A finales de 2014 se toma la decisión de dar un salto cuantitativo y cualitativo en la digitalización de los trámites y servicios del Estado, lo que significó una disrupción significativa en la burocracia de Uruguay.

[4] https://www.gub.uy/tramites/.

En el artículo 73 de la Ley Nº 19355, Presupuesto Nacional[5] para el periodo 2015-2019, se creó el proyecto "Trámites en línea":

> Créase en el Inciso 02 "Presidencia de la República", unidad ejecutora 010 "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento" (AGESIC), el Proyecto "Trámites en Línea", con el objetivo de promover y desarrollar estrategias de simplificación, priorización y puesta en línea de trámites en todas las entidades públicas. Asignase a la AGESIC la dirección, gestión y contralor de dicho Proyecto.

Dicho artículo le da la gobernanza del proyecto a la AGESIC para gestionar el proyecto y coordinar a los 15 organismos de la Administración Central, dueños de los trámites a digitalizar. Esta gobernanza centralizada fue un factor de éxito para el proyecto y generó un cambio en la percepción sobre la AGESIC en el ámbito público, no solo nacional sino también internacional.

Esta iniciativa buscó mejorar la calidad de vida de las personas, brindar beneficios asociados, como reducir la concentración de servicios públicos (trámites) en la capital, característica histórica de Uruguay, ahorrar tiempo y dinero y fortalecer la transparencia y eficacia del Estado, entre otros. Una nueva forma de relacionamiento del Estado con la ciudadanía, agregando un canal sin eliminar o sustituir lo ya existente (presencial, telefónico, mail). Por lo tanto, la iniciativa no era un simple proyecto que abarcaba un organismo, sino un megaprograma que atravesó de forma transversal a todos los organismos de la Administración Central. Cuyo alcance es 100% de la Administración Central (todos los trámites) y 100% en línea (de inicio a fin) para desarrollar entre 2015 y 2020.

Uruguay contaba con la información de la línea base de la que se partía, gracias a la obligatoriedad para las entidades de la Administración Central de publicación en el Catálogo de trámites (Ventanilla única de trámites y servicios del Estado Uruguayo). De los 1 630 trámites y servicios publicados, aproximadamente 25% ya estaban disponibles en línea (total o parcialmente). Lo que hacía un universo de aproximadamente 1 200 trámites a digitalizar. Según los datos planteados en el apartado anterior, nos había llevado más de tres años digitalizar aproximadamente 400 trámites, entre los que se realizaron a través

[5] https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015.

de proyectos financiados por la AGESIC (fondos concursables) y los que realizaron los propios organismos. Por lo tanto, la primera conclusión fue que *el volumen cambia las reglas* y era imperioso introducir nuevas formas de trabajo para poder lograr los objetivos, o sea innovar en nuestro trabajo *pasando de lo artesanal a lo industrial*.

Algunas acciones tomadas en lo que se refiere a la innovación de nuestro trabajo:

1) *Metas intermedias*: Con el propósito de cumplir con la meta final de que el 100% de los trámites de la Administración Central estuvieran en línea de inicio a fin, se definieron los siguientes hitos:
   a) Diciembre de 2016. El 100% de los trámites de Administración Central se pueden iniciar en línea. (Objetivo cumplido en enero de 2017).
   b) Diciembre de 2018. El 50% de los trámites de Administración Central en línea de inicio a fin. (Objetivo superado. Valor alcanzado, 65%).
   c) Diciembre de 2020. El 100% de los trámites de Administración Central en línea de inicio a fin. (A pesar de la pandemia de covid-19, se logró el 92 por ciento).

Estos hitos intermedios no solo nos permitieron ir obteniendo logros que impulsaban el avance, sino también, ir aprendiendo y mejorando la forma de llevarlo adelante.

2) *Laboratorio de innovación social en gobierno digital (LAB)*: En 2015 se creó el Laboratorio de innovación social en gobierno digital (LAB) para crear una nueva forma de relación entre el Estado y las personas, siendo un espacio para experimentar, entender, coidear y probar nuevas fórmulas. Orientado a personas y organismos que laboran en la innovación pública y privada. En el LAB se trabajó en forma de piloto con cinco organismos, 25 trámites y la sociedad civil organizada, usuarios de dichos trámites.[6, 7]

[6] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/testimonios-lab.

[7] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/es-taller-lab.

3) *Bloques de ensamble*: Como señalamos en los antecedentes, los trámites y servicios del Estado, como resultado de un trabajo que se hizo en 2013, estaban clasificados en 11 categorías. Entre ellas podemos destacar: denuncias, pago de obligaciones, registro e inscripción, obtención de beneficios, solicitud de información, habilitaciones. Con la premisa que "el volumen cambia las reglas", un equipo, durante 2015 y junto al LAB, comenzó a trabajar en varios temas:
   a) Definir y diseñar el "camino" de cada una de esas categorías para conocer los componentes de software necesarios. Fue así que se definieron los siguientes estándares y componentes reutilizables:
      i) Formulario Tipo.[8] Todos los trámites y servicios con la misma interfaz para la ciudadanía sin importar el software con el cual se implemente.
      ii) Trámite Tipo.[9] Define el orden recomendado para resolver siempre de la misma forma la combinación de los pasos de firma, pago, agenda, cláusula de consentimiento, valoración, datos personales y los datos específicos del trámite.
   b) Selección de componentes de software. Estos componentes son reutilizables y ensamblables. De acuerdo con la categoría se ensamblan los diferentes componentes en el orden que establece el Trámite Tipo. Algunos de estos componentes ya estaban disponibles y probados como el *Single Sign On* del Estado (usuario Gub.uy),[10] Firma digital (firma.gub.uy),[11] Trazabilidad,[12] el Sistema de Agenda electrónica,[13] y se desarrollaron otros como un software Modelador de Procesos (Simple).[14]

---

[8] https://formulariotipo.agesic.gub.uy/.

[9] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/node/3709#:~:text=El%20Tr%C3%A1mite%20Tipo%20define%20el,los%20datos%20espec%C3%ADficos%20del%20tr%C3%A1mite.

[10] Usuario gub.uy.

[11] Firma.gub.uy.

[12] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/sistema-trazabilidad#:~:text=La%20trazabilidad%20consiste%20en%20llevar,inicia%20hasta%20que%20lo%20culmina.

[13] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/sistema-agenda-electronica.

[14] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/sistema-para-implementacion-procesos-ligeramente-estandarizados.

De esta forma se tuvieron las piezas a ensamblar para implementar los trámites en forma ágil.

4) *Proceso de implementación*

En Uruguay, la Administración Central está conformada por la Presidencia de la República y 14 ministerios. Tanto la Presidencia como los ministerios se componen de unidades ejecutoras. Uruguay tiene más de 190 unidades ejecutoras. Para mantener la premisa "el volumen cambia las reglas" teníamos que cambiar nuestra forma de trabajar con cada una de estas unidades ejecutoras, pues no teníamos los recursos humanos y económicos para atender a todos. Fue así que se definieron varias líneas de acción durante el segundo semestre de 2015 y el primero de 2016.

a) Adquirir una "bolsa" de consultoras para la implementación de los trámites y servicios en las diferentes unidades ejecutoras. Se realizó una única adquisición, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la cual se contrataron ocho consultoras, que eran las responsables, junto a cada uno de los organismos y con la coordinación de la AGESIC, de implementar los trámites y servicios. A estas empresas les solicitamos enfoque importante en gestión del cambio.

b) Realizar reuniones con las altas autoridades de cada uno de los ministerios (directores generales y nacionales) para explicar el alcance del programa, su duración y la necesidad de contar con un equipo de funcionarios del organismo, que llamamos "Equipo transversal", que sería nuestra contraparte y la de la consultora para la implementación de trámites. Este equipo debía estar conformado por un especialista funcional, un especialista técnico, un referente de gestión del cambio, un representante de comunicaciones, un especialista jurídico y un referente de trámites y servicios del organismo. Para lograr un empoderamiento de este equipo solicitamos que su nombramiento fuera formal y que efectivamente se le asignara el tiempo completo para trabajar en el proyecto. Este equipo era nuestro *pivot* dentro del organismo y la voz del proyecto en cada una de las unidades ejecutoras que componían el organismo.

c) Definir estrategias de implementación con cada uno de los equipos transversales con un alcance de tiempo acotado (seis meses) y una

priorización de los trámites a implantar en ese periodo. Al cabo del programa cada ministerio tuvo que desarrollar hasta 10 estrategias, lo que les permitió cubrir el 100% de sus trámites en unidades de tiempo y alcanzable manejable. Esta forma de trabajo no solo permitió alcanzar logros en plazos cortos, sino que cada estrategia ejecutada dejaba lecciones aprendidas que mejoraban la siguiente.

d) Fortalecer el primer nivel de atención a la ciudadanía. Se desarrolló un Centro Integrado de Atención a la Ciudadanía, centralizado en la AGESIC y con una estrategia multicanal. Los canales de atención son: presencial (100 puestos de atención distribuidos en el territorio nacional), telefónico, e-mail, chat, Facebook.

5) *Resultados e impactos*

Además de los trámites y servicios digitalizados, quisiéramos resaltar otros resultados y el impacto que generó este programa que innovó no solo en el qué hacer (al digitalizar generamos una nueva forma de hacer las cosas) sino también en el cómo hacerlo.

a) "Locomotora". La digitalización de los trámites y servicios generan un efecto de tracción tal cual una locomotora. Los servicios que brindan a la ciudadanía son lo más visible de los organismos frente a las personas. Es muy difícil convencer de los beneficios de la arquitectura empresarial, de la ciberseguridad o de la interoperabilidad. La Iniciativa Trámites en línea permitió hacerlo fácilmente visible a nivel político, viendo en forma tangible los beneficios. Es por eso que llamamos a esta iniciativa "Locomotora", porque nos permite conectar todos los temas como vagones y hacerlos avanzar en la medida en que eran un requisito para el desarrollo de los trámites. Podemos hablar de identidad digital, firma electrónica, procesos de certificación electrónica, política de ciberseguridad, entre otros.

b) Modelo de referencia de trámites y servicios del Estado. Se ha logrado generar, con base en la experiencia ganada en la implantación de más de 1 000 trámites en línea, una guía de buenas prácticas que aseguren la calidad de los servicios que se implementan. Ya en 2017 se realizó la primera versión del Modelo de Trámites y Servicios en línea y hoy está disponible la versión 2.[15] El objetivo de la

[15] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/modelo-tramites-servicios-linea.

publicación de este modelo y la obligatoriedad de su cumplimiento, según el Decreto 2231/017,[16] busca mejorar la calidad, eficiencia y accesibilidad de los servicios.

c) Impacto en los ciudadanos. Desde 2013 Uruguay realiza anualmente la Encuesta sobre las Conductas, Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital (CAP). Los últimos resultados que hay disponibles son de 2022.[17] En este último resultado es importante destacar el crecimiento en el uso de los trámites donde 55% declara haber hecho algún trámite en línea con el Estado en los últimos 12 meses, y de ellos 51% declara haberlo hecho 100% en línea. En la CAP anterior (2021), solo 37% declaró haber realizado un trámite en línea. Respecto a la satisfacción con los trámites, por el canal en línea es levemente mayor (88%) que por el canal presencial (85 por ciento).

d) Ecosistema de servicios digitales. Esta iniciativa, que desarrollamos entre 2015 y 2021, ha dejado un ecosistema de servicios digitales maduro. Por ejemplo, en la pandemia del covid-19, acaecida durante 2020 y 2021, el gobierno pudo seguir operando sin grandes restricciones, pues no solo tenía la infraestructura y conectividad desplegada en todo el territorio nacional, sino también la Administración Pública estaba preparada para atender a su público con un canal digital estable y confiable. Esto se notó claramente en la vacunación a nivel país, donde rápidamente se disponibilizaron Sistemas de Agendas Electrónicas que permitieron realizar la vacunación en forma oportuna, ordenada y universal a todas las personas residentes en Uruguay.

6) Lecciones aprendidas

a) Gobernanza y liderazgo

Es fundamental que si se aborda un programa de esta magnitud, donde hay que trabajar con diferentes organismos del Estado, la gobernanza sea dada a un solo organismo que tenga el respaldo político necesario para llevarlo adelante. Este fue y sigue siendo un factor de éxito en Uruguay al contar con la AGESIC como organismo

[16] https://www.impo.com.uy/bases/decretos/231-2017.

[17] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/datos-y-estadisticas/estadisticas/estudio-sobre-conocimientos-actitudes-practicas-ciudadania-digital-2022.

central y rector del gobierno digital a nivel nacional y también departamental.

b) *Gestión del cambio*

Al inicio de cualquier proyecto de transformación digital, las resistencias a los cambios que esta provoca se dan en todos los niveles de la organización en la que se implementan. En el caso de los trámites y servicios, y en particular en el caso de Uruguay, el trabajo de gestión del cambio fue absolutamente necesario y fundamental para poder permear en la organización y provocar que en todos los niveles se priorizara la mirada hacia sus "clientes" (ciudadanos) y no tanto a su problemática interna. Hay que entender que la imagen del organismo en la ciudadanía está dada por la interacción con estos más allá de sus procesos internos. Fue muy importante la creación del equipo transversal para empoderar, como se ha expresado en el punto Proceso de implementación. Como también todo el abordaje realizado a los organismos, involucrando y logrando el apoyo político de las autoridades correspondientes de cada uno.

c) *Decisión del 100% de los trámites, 100% en línea*

Esta decisión no siempre puede ser tomada por un país en cuanto a la digitalización de sus servicios, no solo por consideración de su realidad y madurez en gobierno digital, sino también por el esfuerzo (económico y humano) que esto conlleva, la estructura administrativa que tiene, el claro liderazgo en la temática y el apoyo político en tal sentido.

En el caso de Uruguay, la decisión de que el alcance fuera la totalidad de los trámites de inicio a fin de la Administración Central corresponde a una decisión política de equidad y un Estado cercano. Con la información de los resultados de uso una vez implementados, en la que 20% de los trámites y servicios son los que generan 80% de las interacciones de la ciudadanía con el Estado. Quizá el abordaje tendría que haber sido priorizar los trámites y servicios más usados, generando gran impacto en la ciudadanía, para luego continuar con los de menor nivel de ocurrencia.

d) *Digitalización no es lo mismo que reingeniería de procesos*

En un abordaje masivo de los trámites y servicios, al realizar el relevamiento de los procesos involucrados es correcto pensar en una

simplificación obvia, pero no se debe caer en la reingeniería, pues esto no permitiría alcanzar los objetivos planteados. El digitalizar permite agregar un nuevo canal para realizar la gestión, introducirlos en la gestión de procesos y prepararlos para un próximo paso de profundización en cuanto a la reingeniería y optimización de sus procesos.

e) *Sostenibilidad*

Uno de los aspectos más importantes de la digitalización de trámites y servicios es el día en que se deja disponible para la ciudadanía. Una vez que los servicios se publican, el desafío es que los organismos responsables logren operar y mantener los mismos con adecuados estándares de calidad. Hay que tener un buen modelo de atención a los ciudadanos por varios canales que permitan sostener el uso y la adopción. Además, comienza un periodo de mejora continua que debe ser asumido por las organizaciones. Para ello es necesario fortalecer las capacidades en las organizaciones en cuanto nuevos roles y habilidades que les permitan hacer algo que hasta ahora no hacían, mostrando datos de uso y adopción, preferencias de los usuarios y encuestas de satisfacción sobre los trámites y servicios brindados.

Las innovaciones en curso y el dominio de los algoritmos

En la práctica la gestión digital convive con la gestión tradicional, a nivel organizativo la incorporación de tecnología no ha revertido las estructuras, cultura, propósitos y relaciones de poder existente. La digitalización no ha perseguido ni ha hecho que se reduzca el número de niveles de las organizaciones o el de los puestos de trabajo, ni que se establezcan nuevos equilibrios de poder, ni que se flexibilicen las fronteras o se cambie el proceso de gerenciamiento. En suma, utilizando la clasificación de tipos de cambios y niveles de aprendizaje propuesta por Leonardo Schvarstein (2018c), la gran mayoría de iniciativas impulsadas hasta el momento por el gobierno digital se sitúan en el nivel de los cambios conservativos que busca mejorar lo existente o innovativo, hacer algo de una manera diferente, pero sin alterar sustantivamente el modelo organizativo vigente.

Nos vemos inmersos en un cambio de época donde están sucediendo transformaciones profundas que nos envuelven a todos, como es el caso de la "transformación digital" —catalogada como la tercera fase de la adopción de tecnologías digitales, luego de las fases de adquirir competencias digitales y el uso digital—, la cual se caracteriza por la aplicación de las tecnologías digitales en todos los aspectos de la sociedad humana que está transformando toda nuestra experiencia humana. Ello nos permite avizorar cambios de carácter más radicales en la forma de concebir la organización del Estado.

Las organizaciones públicas, y por ende el gobierno digital, también se ven atravesadas por dicha transformación digital, pero el apropiarse del cambio y que cobre sentido para la misma no corren de forma paralela y automática. Tiene que existir una gestión del cambio como sujeto que transforme a la organización superando las resistencias naturales de la misma. Para que exista cambio tiene que existir un sujeto con intenciones de cambiar, "la mera utilización de la tecnología digital no garantiza el cambio" (Schvarstein, 2018b).

Los cambios organizacionales en los organismos públicos a partir de la transformación digital en curso no evolucionan naturalmente con la misma velocidad que dichas transformaciones. Para Jullien (2006), en toda transformación existe un "potencial de situación" para el cambio, en donde existe la posibilidad de aprovechar las oportunidades de lo que se viene (ineluctable) y consiste en explotar la propensión de las transformaciones en curso, identificar los factores facilitadores de los mismos para sacar provecho de ellos ("ayudar a lo que viene solo").

También la transformación puede ser un potencial de conflicto, ya que hay una diversidad de intereses en juego en la que algunos ganan, otros pierden y hay que gestionar las posibles resistencias. Las nuevas tecnologías y prácticas pueden hacer resquebrajar varias de las reglas del modelo burocrático preponderante, las mismas tienen un "potencial de situación" que permite: una mayor flexibilidad a los procesos de trabajos, promover la innovación, habilitar instancias de participación, descentralizar servicios y así ampliar la cobertura, lograr la polifuncionalidad de los funcionarios y generar redes institucionales de servicios, más allá de los límites organizaciones actuales (ecosistema).

En un contexto de transformaciones digitales las posibilidades de cambio se amplían y aceleran, dando lugar a otros tipos de cambios, de carácter más disruptivo, que probablemente devengan en una forma organizativa diferente

del Estado. A continuación analizaremos algunos de los cuales se vienen concibiendo y desarrollando en la práctica del gobierno digital en el marco de trabajo de la AGESIC de Uruguay.

Una manera distinta de hacer lo mismo

En la Administración Central del Uruguay, con más de 1 300 trámites de todos los ministerios a disposición de la ciudadanía, seguimos detectando muchas oportunidades de mejoras que estamos poniendo en marcha:

1) *Interoperabilidad.* Desde hace muchos años la AGESIC ha desarrollado una plataforma de interoperabilidad (PDI) segura y privada del Estado. Hoy hay publicados más de 200 servicios web y una transaccionalidad de más de 70 millones mensuales. Si bien ya hay muchos trámites que utilizan la PDI, aún se solicita a las personas como requisito para realizar un trámite información que el Estado ya tiene. La interoperabilidad es un factor importantísimo para la simplificación de los trámites. En noviembre de 2023 el Poder Ejecutivo promulgó el decreto 353/023,[18] que obliga a todas las entidades públicas a interoperar, dando a la AGESIC la potestad de auditar su cumplimiento y apercibir por el no cumplimiento. El exigir que el Estado no solicite a los ciudadanos información ya existente es un cambio sustancial en la experiencia de relacionamiento con el Estado, simplificando y ahorrando gestiones que, como hemos mencionado, hasta ahora las tiene que hacer el ciudadano. Las implicaciones de este cambio a nivel organizacional son que los organismos tienen que estar dispuestos a integrar la información que se encuentra fragmentada, donde ya no hay un único dueño de la misma. Y los funcionarios, en vez de solicitar a los ciudadanos la información que ya tiene el Estado, la deberán consultar o utilizar directamente en sus sistemas.
2) *Estrategia móvil del Estado.* Las encuestas oficiales respecto al uso de las tecnologías por parte de las personas (EUTIC)[19] y a sus conductas, actitudes y prácticas (CAP) constatan la preferencia de las personas por el

[18] https://www.impo.com.uy/bases/decretos/353-2023.

[19] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/tematica/eutic.

uso del canal móvil. En Uruguay, el 90% de los mayores de 14 años son usuarios de internet, y de ellos, 83% lo hace en forma diaria. Esta cifra es la más alta registrada en la EUTIC desde 2010. Pero el dato más interesante es que de ese 83%, que lo hace diariamente, 99%, o sea prácticamente todos, lo hacen a través de un móvil. El Estado debe considerar estas preferencias y es por eso que nos hemos planteado una estrategia móvil. En tal sentido se ha desarrollado:

- Plataforma de Chatbots. La Plataforma de Chatbots de la AGESIC es una herramienta que permite a las instituciones públicas crear y gestionar chatbots para mejorar la atención al ciudadano. Estos chatbots pueden ser utilizados para brindar información, responder preguntas y realizar trámites. El Estado tiene un único número en la app de WhatsApp por el cual se accede a dicha plataforma y se brindan servicios como, por ejemplo, la solicitud de partidas del registro del estado civil (nacimiento, casamiento, defunción, reconocimiento), que son descargadas automáticamente al celular. De esta forma la ciudadanía ya no solo puede acceder a los trámites y servicios del Estado concurriendo a los organismos, o a través de un servicio digital en línea, sino también por intermedio de uno de sus canales preferidos[20] y de mayor adopción en sus vidas cotidianas.
- App de Gobierno. Bajo una tecnología de súper app, hemos desarrollado la App de Gobierno (Gub.uy)[21] que disponibiliza servicios transversales como la identidad digital y porta documentos digital y avisos "Push", así como una serie de servicios de valor para la ciudadanía brindados por distintos organismos. Tanto interactuar a través de avisos, gestiones o búsqueda de información de una aplicación móvil potencia el uso y adopción del gobierno digital, como hacerlo de una forma integrada como puede ser una súper app, permite proporcionar múltiples servicios comunes, como ser iden-

[20] En estudios cualitativos sobre cómo los usuarios viven los trámites y servicios digitales del Estado, realizados por el Laboratorio de Innovación Social de la AGESIC en el marco de la mejora de la sostenibilidad de los mismos, surge que la preferencia para la interacción es a través de aplicaciones que mantengan la lógica y entornos a los cuales ellos están acostumbrados, como son las redes sociales.

[21] https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/soluciones/appgubuy.

tificación única, pasarela de pagos integrada y servicios de mensajería instantánea. Desde el lado del ciudadano hay un servicio integral y del lado de los organismos una sinergia producto de la integración.

3) *Teleasistencia*. Incorporamos al Centro Integrado de Atención a la Ciudadanía el canal de Teleasistencia. Este se realiza a través de una videollamada que atienden nuestros ejecutivos. Llevamos a cabo un promedio de 300 atenciones mensuales. Ha tenido un impacto muy importante en los uruguayos que residen fuera del país, pues a través de este servicio se puede aumentar el nivel de identidad de las personas que hasta mediados de 2023 se hacía solo de manera presencial, y por tanto los residentes en el exterior tenían dificultad para realizar algunos trámites donde se requiere una identidad digital de nivel intermedio (verificación presencial).

Hacerlo radicalmente diferente

El objetivo de nuestro trabajo sigue siendo facilitar la vida a las personas en su relación con el Estado a través del uso de las TIC. Es muy importante mantener y evolucionar todo lo realizado hasta el momento, pero también es importante y necesario incluir las nuevas herramientas que nos proveen las TIC para realizar nuevas soluciones que impacten en las personas. El avance de la transformación digital nos está permitiendo hacer cosas, a nivel de gobierno digital, que son nuevas, diferentes a lo existente, ya no se trata de hacer lo mismo, pero de otra forma, sino de impulsar cambios disruptivos (radicales según la clasificación que estamos utilizando) en cuanto a los servicios que estamos acostumbrados a que brinde el Estado, los que implica un cambio de paradigma en la forma de concebir el Estado, su organización y vinculación con la ciudadanía. Entre ellos destacamos:

- *Servicios proactivos*. A partir de los avances del gobierno digital el Estado cuenta con mucha información sobre servicios y personas, que permite activar servicios y acciones hacia la ciudadanía. Existen datos, como los vencimientos de documentos oficiales (carné de identidad, pasaporte, permiso de conducir) que no siempre son recordados por las personas y que sobrepasar su vencimiento puede traer problemas. Sin embargo, es

un dato que el Estado sí tiene presente. A través de la App de Gobierno (Gub.uy) el Estado uruguayo comunica a las personas los vencimientos con una antelación de 60 y 30 días (primer y segundo aviso, respectivamente), dando la opción de agendar fecha y hora para su renovación. Un Estado que haga un adecuado uso de los datos personales[22] para anticipar las necesidades de las personas resulta una manera distinta de gestionar, ya no se trata solo de recibir demandas o fiscalizar el cumplimiento de requisitos.

- *Servicios hiperconectados*. La tecnología nos permite realizar nuevas formas de desarrollar servicios, tanto en lo ya implementado como en la incorporación de nuevos servicios. Hablamos de pasar de la digitalización a una verdadera transformación digital. El Estado debe ser inteligente para satisfacer la necesidad de las personas sin que estas deban conocer la secuencia de los trámites a realizar para cumplir, aunque se pueda hacer cada uno de ellos 100% en línea. Esto hace más eficiente al Estado y facilita la relación de las personas con este, presentando además al Estado en forma integrada y no como un conjunto de organizaciones aisladas. Desde la AGESIC hemos impulsado la realización de servicios hiperconectados, entendidos como un servicio que se les brinda a las personas desde el Estado, en el que intervienen múltiples organismos y/o unidades ejecutoras y sus divisiones. Cada organismo ejecuta una parte del servicio. Por lo tanto, el servicio consolida un conjunto de servicios digitales (trámites, uno o más por cada organismo interviniente) que se vinculan entre sí y que normalmente son parte de un proceso global (red o cadena), para que la persona tenga la visión de un único servicio integrado, y no de múltiples trámites e intervenciones desconectadas dentro del Estado. Esto implica necesariamente que el servicio hiperconectado debe brindarse (disponibilizar) al ciudadano a través de una única interfaz de usuario y no a través de múltiples interfaces no unificadas pertenecientes a cada uno de los organismos intervinientes. Y también, que los datos suministrados por la persona durante la ejecución del servicio deben solicitarse una única vez y compartirse las

[22] Datos que se encuentran debidamente protegidos por la Ley de Protección de Datos Personales desde 2008 (https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008) y que recién fueron ratificados como el nivel adecuado por la Comisión Europea (15 de enero de 2024).

veces que sea necesario entre los organismos intervinientes, siempre de acuerdo con los derechos de acceso que cada organismo tenga sobre el total de la información. Un servicio hiperconectado pone el centro en el ciudadano y su experiencia, el servicio no se organiza según la distribución administrativa del Estado, sino a partir del evento de vida que necesitan resolver o gestionar las personas, como puede ser resolver su vivienda, lograr una residencia legal o realizar un emprendimiento. Todas acciones que implican que los ciudadanos tengan que interactuar con varios organismos para poder lograr sus propósitos. Con estos servicios hiperconectados se plantea otra lógica totalmente nueva de funcionamiento para ciudadanos y organismos, una integración de procedimientos, datos, responsabilidades y gobernanza.

Pensando diferente

La tecnología es un agente de cambios permanente que no solo nos desafía a innovar, sino que, para poder estar actualizados y mantener el nivel alcanzado en el desarrollo de la transformación digital de Uruguay, nos desafía a hacer nuevas cosas utilizando nuevas herramientas. En ese sentido estamos avanzando en nuevas estrategias y líneas de trabajo que nos gustaría destacar:

- *Estrategia Nacional de Datos.* Estamos trabajando en una Estrategia Nacional de Datos, con todos los involucrados (administración pública, sector privado, sociedad civil organizada y academia). Nuestro país establece como objetivo en la Agenda Digital Uruguay 2025[23] impulsar los "Datos como activo" para optimizar el uso intensivo de datos e información, como factor clave para una toma de decisiones eficaz y una gestión pública eficiente, contemplando aspectos de ética, privacidad, responsabilidad, transparencia y no discriminación. Impulsar el uso intensivo de datos por parte de los organismos públicos requiere desarrollar una política estratégica que proporcione una visión y una dirección para un futuro basado en estos. Una estrategia de datos adecuada permitirá a los organismos públicos compartir y colaborar de forma segura

[23] https://www.gub.uy/uruguay-digital/comunicacion/publicaciones/agenda-uruguay-digital-2025-sociedad-digital-resiliente/agenda-uruguay.

para obtener su máximo, y también enfrentar varios retos en relación con su crecimiento y la mejor manera de gestionarlos.

- *Estrategia de Inteligencia Artificial*. Uruguay tiene desde 2021 una Estrategia de Inteligencia Artificial que en este momento se encuentra en revisión. En junio de 2023 el país se adhiere a la Recomendación de Ética de Inteligencia Artificial de la UNESCO. Esta estrategia de IA, con los siguientes principios generales: finalidad, interés general, respeto de los derechos humanos, transparencia, responsabilidad, ética, valor agregado, privacidad por diseño y seguridad, nos permite brindar servicios digitales diferentes a los ya existentes, como:
  - Beneficios automáticos. Basados en la situación de la persona (evento de vida) y realizando el uso consentido de los datos, automatizar la elegibilidad de las personas para que estas no tengan que investigar sus beneficios sino que el Estado se los provea. Combinando esta herramienta con los avisos que tenemos desde la App de Gobierno (Gub.uy), podemos generar un impacto muy positivo en cuanto a la relación del Estado con las personas.
  - Servicios por voz. Es una prioridad poder atender a público objetivo vulnerable, es por ello que estamos trabajando en una prueba de concepto que nos permita ofrecer, por ejemplo, a adultos mayores, servicios móviles para los cuales solo tengan que usar su voz, sin necesidad de utilizar el teclado del celular. A esto le sumamos seguir profundizando en las chatbots por WhastsApp como canal preferido por las personas.

Sin lugar a dudas, estos son algunos ejemplos en los cuales estamos trabajando desde la AGESIC y que nos permiten pensar en saltos cualitativos en los próximos años.

Consecuencias en el modelo burocrático

Es difícil obtener una imagen clara del modelo organizativo resultante de la transformación digital, hoy asoman grietas al paradigma vigente e innovaciones disruptivas que se están impulsando a partir del gobierno digital. Los cambios en los organismos estatales no suceden de forma acelerada y expo-

nencial, como la propia transformación digital. Nos enfrentamos a costumbres, intereses y posiciones de poder, pérdida de sentido de tareas y funciones, que se manifiestan en distintas formas de resistencias al cambio.

En la práctica, los cambios logrados a partir del gobierno digital en Uruguay se han centrado en lograr una manera de hacer las cosas sin alterar el orden establecido. En donde, en esencia, los principios impulsados por el modelo de Weber (1997) no solo siguen vigentes, sino que en algunos casos con el gobierno digital se pueden poner en práctica de mejor forma, como la racionalización de la gestión con base en procedimientos digitales legalmente establecidos que le dan transparencia y confiabilidad a un sistema vertical de jerarquías.

Y por otro lado muchos de los efectos colaterales, o no buscados por la burocracia, se empiezan a revertir gracias al desarrollo que ha tenido el gobierno digital, como:

- La falta de flexibilidad para la toma de decisiones al no poder salirse de las reglas pautadas, lo que dificulta la resolución de problemas imprevistos.
- El poder que ejerce el rango más alto de la jerarquía que no permite tener en cuenta las opiniones del resto o de quienes piensan diferente.
- La falta de autocrítica o de mejora continua con el fin de optimizar el propio sistema.
- La falta de adaptación y cambio de los organismos a las necesidades cambiantes de su entorno.

Las nuevas tecnologías y prácticas pueden hacer resquebrajar varias de estas críticas del modelo burocrático preponderante, que permiten: una mayor flexibilidad a los procesos de trabajos, promover la innovación, habilitar procesos de participación, descentralizar servicios y así ampliar la cobertura, lograr la polifuncionalidad de los funcionarios y generar redes institucionales de integración (ecosistema).

El gobierno digital promovido por la transformación digital está innovando, ya sea en la forma o en el contenido de la burocracia tradicional, generando cambios disruptivos para los organismos, los funcionarios y la ciudadanía. Probablemente estemos en un proceso de transición hacia un nuevo modelo que supere el existente, mientras tanto, la burocracia se viene

mudando hacia lo digital (burocracia digital). Y como hemos ido detallando, ello ha permitido pasar de un modelo de gestión burocrático tradicional a uno que ha logrado innovar en algunas dimensiones organizacionales, como se puede apreciar en el cuadro 1.

Cuadro 1

Burocracia tradicional	Burocracia "digital"
Centralización	Descentralización
Cerrado	Abierto
Unidades especializadas	Redes institucionales
Rígido	Flexible
Permanencia	Cambio

- *Centralización* vs. *descentralización.* La gestión digital permite romper las fronteras naturales de lo edilicio y lograr llegar a los diferentes lugares donde se encuentra la ciudadanía y las diferentes organizaciones que interactúan con el Estado. De una gestión concentrada en la atención en un único lugar (efecto mostrador) a la posibilidad de llegar y estar más allá de la presencia física. El desarrollo de los servicios digitales permite que los trámites y servicios del Estado se puedan realizar desde el hogar, sin importar el lugar.
- *Cerrado* vs. *abierto.* De un modelo organizacional que tiende a la clausura organizacional y lo aleja de las necesidades de su entorno, a un modelo en que la participación es parte de su gobernanza, donde el Estado sigue cumpliendo un rol legítimo de toma de decisiones, pero ahora a través de un proceso dinámico de interacción entre los actores sociales. Con el gobierno digital se promueve una lógica de apertura a la participación social por intermedio de canales específicos para realizar consultas públicas, o el establecimiento de mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso a los documentos y procedimientos del gobierno con el fin de permitir la vigilancia pública efectiva, o la política de publicación de los microdatos para que ciudadanos puedan utilizar los mismos ya sea para investigación o para el desarrollo de iniciativas privadas.
- *Unidades especializadas* vs. *redes institucionales*. De unidades especializadas cerradas en sí mismas a redes integradas de instituciones del Estado

enfocadas en el servicio a la ciudadanía. El principio burocrático de división del trabajo ha impulsado una alta especialización en: organismos, unidades, departamentos, etc., que una vez constituidos como tales comienzan a trabajar de una forma independiente y fragmentada (efecto insularidad).[24] El gobierno digital ha permitido integrar sistemas que naturalmente se encuentran desintegrados:

- La Plataforma de Interoperabilidad habilita a los organismos para que puedan acceder a consumir servicios que generan otros sin tener que recurrir al Estado para pedirle la información que ya tiene de los ciudadanos.
- Los expedientes digitales interoperan cuando un organismo necesita que otro externo los expida, no se requiere esperar que un servicio de mensajería los traslade, el traslado es automático a partir de solicitar el pase en el sistema.
- La realización de servicios hiperconectados permite que un ciudadano inicie y finalice una gestión que conecta diferentes trámites y servicios de distintos organismos.

- *Rígido* vs. *flexible*. De un modelo organizacional con procedimientos intrincados y difíciles de cambiar, a uno más flexible en el que se comienzan a aplicar criterios de racionalización de procesos, simplificación, eliminación de pasos innecesarios y que se anticipa a las necesidades de los diferentes públicos. A los ciudadanos les interesa resolver sus necesidades y no enfrentarse a intrincados vericuetos de procedimientos organizacionales. Con el avance de la transformación digital se pueden realizar saltos cualitativos para que dichos procedimientos sean más ágiles y se adapten a las necesidades de su entorno. Un ejemplo de esto es el desarrollo de servicios proactivos que se anticipan a los requerimientos de las personas, enviando avisos para que realicen determinadas gestiones o brindando beneficios automáticos a partir de determinadas situaciones de vida que el Estado sabe que las personas atraviesan.
- *Permanencia* vs. *cambio*. De un modelo en que prima el "siempre se hizo así" a uno que permita analizar, cuestionar y proponer nuevas solucio-

[24] Para M. Waissbluth (2008, p. 17) lo que sucede en el modelo burocrático es un fenómeno de la insularidad, que se caracteriza por la "tendencia generalizada en grandes organizaciones, particularmente públicas, a generar en su interior 'islas autónomas' con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes".

nes a las necesidades cambiantes que tiene la sociedad. El uso de sistemas digitales permite contar con un registro pormenorizado de datos, marcas que dejan los usuarios en los sistemas (huellas digitales), que nos hablan de cuáles son las necesidades, frecuencias, tiempos de espera, cuellos de botella, capacidades de respuesta, entre otras cosas. Con la floración de sistemas de inteligencia que permiten sistematizar y analizar los datos existentes, transformando los mismos en información para la gestión y toma de decisiones, se abre un aspecto importante de acciones que permiten pensar a la administración de una forma diferente, no seguir haciendo lo que se hace de la misma forma sino ver cuál es la mejor manera de hacerlo a partir de los resultados obtenidos. Contar con indicadores para un mejor control de la gestión, y luego poder identificar mejoras a desarrollar. Como las siguientes iniciativas:

- El uso de Big Data para el análisis y la toma decisiones.
- La aplicación de inteligencia artificial para emitir resoluciones automáticas que surgen de acciones administrativas.

Referencias

AGESIC (2019). Plan de Gobierno Digital. Consultado en https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/plan-gobierno-digital-2020.

Bateson, G. (1998). *Pasos hacia una ecología de la mente*. Buenos Aires: LOHLÉ-LUMEN.

Farabollini, G. R. (2003). Gobierno Electrónico: una oportunidad para el cambio en la administración pública. Consultado el 1º de septiembre de 2020 en http://www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Farabollini.pdf.

Jullien, F. (2006). *Conferencia sobre la eficacia*. Buenos Aires: Katz editores.

Maturana, F. y Varela, H. (1994). *De máquinas y seres vivos*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Novoa Castillo, P. F. (2019). Modelo de gobernanza: reflexiones y propuesta. Consultado en https://www.aigob.org/2019/04/09/modelo-de-gobernanza-reflexiones-y-propuesta/#:~:text=Un%20modelo%20de%20gobernanza%20ser%C3%A1,de%20un%20gobierno%2C%20los%20permanentes.

Restrepo Medina, M. A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Diálogos de Saberes*, 30, 167-185. Consultado en http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18369.

Schvarstein, L. (2017). Presentación realizada en el 1er Encuentro de Gestión del Cambio: "Las oportunidades de lo ineluctable", organizado por la AGESIC. Consultado el 1º de septiembre de 2020 en https://centrodeconocimiento.agesic.gub.uy/web/gestion-del-cambio/materiales-educativos.

Schvarstein, L. (2018a). Recursividad, modelos y políticas. Consultado el 1º de septiembre de 2020 en https://centrodeconocimiento.agesic.gub.uy/web/gestion-del-cambio/materiales-educativos pdf.

Schvarstein, L. (2018b). Materiales de gestión del cambio. Recuperado de https://centrodeconocimiento.agesic.gub.uy/web/gestion-del-cambio/

Waissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y gestión pública. Consultado el 1º de septiembre de 2020 en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Waissbluth%20(2008)%20Sistem as%20complejos%20y%20gestion%20publica.pdf.

Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Libros Tauro.

Weber, M. (1987). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

PARTE III

ESPACIOS DE INNOVACIÓN EN LAS CIUDADES

18

Laboratorios urbanos y capital educativo en América Latina: conexiones globales, desconexiones locales[1]

Sergio Montero
University of Toronto

Ryan A. Whitney
Tecnológico de Monterrey

Introducción

Los laboratorios y las metodologías experimentales han cobrado impulso en los últimos años dada su promesa de que las nuevas tecnologías, los datos y/o metodologías participativas y de coproducción pueden ser más adecuadas para resolver los problemas de las ciudades actuales (Acevedo y Dassen, 2016; Patel *et al*., 2015), en particular dada la necesidad de transición hacia enfoques más democráticos y sostenibles (Bulkeley y Castán Broto, 2013). En este contexto, se han multiplicado los laboratorios urbanos en América Latina para buscar nuevas formas de intervenir en problemas urbanos diversos y que incluyen la segregación social, la contaminación ambiental, el cambio climático, el desarrollo económico local o los problemas de transporte, entre otros. En este capítulo definimos laboratorios urbanos como espacios experimentales permanentes o temporales que intentan (co)crear soluciones a problemas ur-

[1] Este capítulo se basa en ideas presentadas en artículos previamente publicados por los autores. Parte de este capítulo fue traducido del inglés por Alejandra Ramírez Olvera, con base en un artículo de 2022 publicado por Ryan Anders Whitney, titulado "Trendy urbanists, innovation laboratories and best practices: in pursuit of 'progressive' urban planning in Mexico City", *Town Planning Review* (vol. 93, núm. 1). Este artículo se publicó al amparo de una licencia CCY-BY 4.0 de libre acceso (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), cubierta por la oferta LUP Open Planning 2022. El capítulo se basa también en algunas ideas esbozadas en el artículo "Experimental Urban Planning: Tensions Behind the Proliferation of Urban Laboratories in Latin America", *Planning Theory & Practice* (vol. 24, núm. 4), 2023.

banos a través de metodologías que implican la interacción entre expertos y ciudadanos. Bajo esta definición, los laboratorios urbanos pueden incluir *living labs* (Nesti, 2018), laboratorios de innovación social (Moulaert y MacCallum, 2019), *fablabs* y *maker spaces* (Smith y Light, 2017), así como enfoques experimentales que enfatizan la participación y las interacciones entre expertos y ciudadanos (Andres *et al*., 2021).

La investigación reciente sobre los laboratorios urbanos ha hecho evidentes tanto sus posibilidades como sus limitaciones (Karvonen y Van Heur, 2014; Datta y Shaban, 2016). Por un lado, la literatura tiende a presentar los laboratorios urbanos como una nueva forma de intervenir en las ciudades con el potencial para crear resultados más democráticos (Escobar, 2020; Patel *et al*., 2015). Por otro lado, la literatura ha sugerido que son una forma neoliberal de gobierno que socava los discursos de la ciudad justa (Cardullo y Kitchin, 2019). En este capítulo queremos centrarnos en analizar otro aspecto que es particularmente evidente en América Latina: la frecuente desconexión entre los discursos y modelos globales que usan estos laboratorios y las necesidades locales de los territorios donde estos laboratorios están enclavados.

El alto nivel de conexión con discursos y metodologías globales de estos laboratorios urbanos latinoamericanos tiene que ver con el alto capital educativo de la mayoría de los fundadores, directivos o empleados de estos laboratorios, quienes suelen haber asistido a una universidad prestigiosa, ya sea en América Latina, Estados Unidos, Canadá o Europa. Esta conexión ayuda a validar cuáles son los enfoques más recientes dentro de las redes profesionales de planificación urbana, permitiendo a los graduados citar políticas y programas específicos celebrados globalmente. Debido a la complejidad de los problemas urbanos a los que debe enfrentarse este tipo de iniciativas, frecuentemente la búsqueda de "buenas prácticas" globales, la referencia a experiencias en otras ciudades o expertos internacionales se convierte en el medio en el que se logran generar consensos alrededor de la implementación de una intervención urbana. Sin embargo, esa conectividad global puede también convertirse en un obstáculo para que los laboratorios puedan conectarse con las necesidades y problemas locales.

En este capítulo combinamos los debates contemporáneos sobre la movilización de políticas públicas (*policy mobilities*) con una tradición latinoamericana que resalta cómo las desigualdades en el acceso a la educación ha jugado en rol en la producción y reproducción de las élites en América Latina (Freire,

1970; Fals Borda, 1970; Rama, 1980). El dilema actual entre los patrones de desigualdad local y los circuitos globales de soluciones de política urbana muestra que los privilegios de clase, género y raza siguen fomentando un acceso desigual no solo a la educación sino también a los procesos contemporáneos de gobernanza urbana (Bayón y Saraví, 2013). De hecho, varios estudios han destacado que un problema central en la formulación de políticas urbanas en América Latina ha sido el enfoque en replicar las "buenas prácticas" internacionales en lugar de abordar las reformas institucionales y multiescalares más profundas necesarias para fomentar resultados más equitativos (Montero y Baiocchi, 2022; Whitney, 2022; Silvestre y Jajamovich, 2021).

Consideramos que un diálogo entre ambos enfoques es fundamental para demostrar que la transformación territorial no puede lograrse mediante la circulación de "buenas prácticas" internacionales o soluciones rápidas, sino que requiere conectar los conocimientos globales y locales para abordar de manera efectiva las complejidades y particularidades de cada contexto.

Con base en 35 entrevistas con líderes y empleados de laboratorios urbanos en distintos países de América Latina, en este capítulo mostramos que, a pesar de que el nivel de capital educativo en estos laboratorios es alto, esto no necesariamente se traduce en un mayor impacto local. Aunque la educación formal y las credenciales académicas de los participantes son elevadas, otros factores como la conexión con la comunidad, la comprensión de los contextos locales y la capacidad de adaptar soluciones a las necesidades específicas de cada área resultan cruciales para generar un impacto significativo.

Este capítulo se estructura en tres secciones. En la primera sección revisamos la literatura sobre laboratorios urbanos en América Latina, descentralización y gobernanza, conectándola con discusiones sobre movilidades globales de políticas y desigualdades en el acceso a la educación en la región. Tras explicar en detalle nuestra metodología, en la segunda parte analizamos el rol del capital educativo en los laboratorios urbanos latinoamericanos, explorando cómo la formación académica y las credenciales de los líderes y participantes de estos laboratorios influyen en su capacidad para atraer recursos internacionales y establecer redes globales, pero también cómo esta misma dinámica puede resultar en una desconexión con las necesidades locales. Nuestra evidencia empírica se basa en estudios de casos en diferentes países latinoamericanos, con especial énfasis en el Laboratorio para la Ciudad de México (LabCDMX) y el colectivo experimental Arquitectura Expandida en

Bogotá. En la tercera parte, concluimos discutiendo la importancia de que el capital educativo no solo facilite conexiones con redes y discursos globales, sino que también se oriente hacia la respuesta a las necesidades locales, particularmente de las poblaciones más vulnerables.

Laboratorios urbanos, descentralización y gobernanza en América Latina

El uso de las ciudades como laboratorios no es un fenómeno nuevo. En América Latina, África y Asia los colonizadores europeos utilizaron frecuentemente las ciudades coloniales como "terrenos experimentales" (Wright, 1987) para probar nuevas ideas y formas espaciales de gobierno, desde las ideas utópicas españolas de ciudades cristianas en la América Latina del siglo XVI (De Ory, 2002) hasta los principios franceses de planificación moderna y salud pública en el Marruecos del siglo XX (Rabinow, 1989). Concebir la ciudad como un laboratorio también estuvo detrás del establecimiento de la Escuela de Sociología Urbana de Chicago a principios del siglo XX, introduciendo un nuevo enfoque metodológico para el emergente campo de los estudios urbanos (Park, 1915). La ola más reciente de laboratorios urbanos y enfoques experimentales de la planificación está, sin embargo, relacionada con cambios sociopolíticos que han tenido lugar en las ciudades desde la década de 1980, en particular con el creciente papel de la gobernanza en las ciudades (Harvey, 1989), tanto como discurso como práctica (Davidson *et al*., 2019). En contraste con los procesos de toma de decisiones jerárquicas y tecnocráticas habituales en décadas anteriores, la gobernanza utiliza redes, asociaciones público-privadas y enfoques de planificación participativa (Pierre, 2011).

En América Latina, la idea de la gobernanza y de las redes público-privadas también se ha ido abriendo paso, especialmente desde las décadas de 1980 y 1990 (Aguilar, 2010). El interés por la gobernanza urbana y regional en América Latina en las últimas décadas se puede explicar por los procesos de descentralización de los años ochenta y noventa y por un nuevo consenso sobre la importancia de la gobernanza entre las organizaciones internacionales de desarrollo (Montero, 2015). El cambio de gobierno a gobernanza en América Latina (Grindle, 2017) coincidió también con importantes procesos de democratización (Caldeira y Holston, 2015). Este cambio generó nuevos

mandatos legales hacia formas más participativas de planificación y toma de decisiones en las ciudades (Sotomayor *et al*., 2023). En este contexto, el lenguaje de la experimentación y la innovación se expandió para implementar cambios en la gobernanza local y las estructuras de toma de decisiones, frecuentemente mezclando lógicas de gobierno tecnocráticas, neoliberales y democráticas de maneras frecuentemente contradictorias (Pérez Fernández, 2010). Sin embargo, se ha prestado poca atención teórica a la conceptualización de las posibilidades y los límites de los laboratorios urbanos latinoamericanos (Ferreira y Botero, 2020).

Uno de los temas a investigar y analizar mejor en América Latina es la relación entre laboratorios urbanos y circuitos globales de experticia y privilegio educativo. Por ejemplo, Jirón *et al.* (2021) han demostrado cómo las personas que trabajaron en proyectos de ciudades inteligentes en Santiago de Chile en los últimos años son en su mayoría titulados de universidades extranjeras. Aunque estos proyectos han sido muy visibles en los medios de comunicación, Jirón *et al.* (2021) sugieren que funcionan como un "placebo urbano", más en sintonía con las narrativas globales de creación de mundos que con la mejora de las condiciones locales. Además, los estudios de los laboratorios del sector público en Chile han demostrado que las dimensiones estructurales y culturales preexistentes afectan profundamente a la capacidad de los laboratorios urbanos para responder a las necesidades de la "sociedad real" (Valdivia y Ramírez-Alujas, 2017).

Desigualdad, privilegio y capital educativo en América Latina

Es fundamental destacar que las nuevas formas de gobernanza descentralizada y público-privada en América Latina se desarrollan en un contexto de altos y persistentes niveles de desigualdad (Angotti, 2017). En las últimas décadas se ha ampliado la reflexión sobre la desigualdad, abordándola no solo en términos de indicadores socioeconómicos, sino también en relación con el género, la raza, la etnia, la orientación sexual, entre otros (Jelin *et al*., 2017). La desigualdad en el acceso a la educación y su rol en la producción y reproducción de las élites en América Latina ha sido analizada en profundidad por diversos autores y disciplinas. Los estudios de Paulo Freire y Orlando Fals

Borda en la década de 1970 establecieron importantes bases para entender cómo la educación perpetúa las desigualdades sociales existentes. Freire, en su *Pedagogía del oprimido* (1970), aborda cómo el sistema educativo tradicional puede actuar como un mecanismo de opresión que beneficia a ciertos grupos sociales a expensas de otros. En *Ciencia propia y colonialismo intelectual*, Fals Borda (1970) criticó el colonialismo intelectual y aboga por una ciencia que responda a las necesidades y contextos locales, promoviendo una investigación que incluya la participación activa de las comunidades afectadas. Las obras de ambos autores iluminaron la relación entre educación y desigualdades sociales, así como la necesidad de una educación e investigación que empoderen a las comunidades tradicionalmente oprimidas en América Latina.

Durante la década de 1980, en el contexto de la ampliación de la educación a clases medias latinoamericanas, se realizaron varios estudios sobre el tema que siguieron poniendo de manifiesto la importancia de la educación y el sistema educativo en reproducir y perpetuar las inequidades sociales en la región, subrayando la necesidad de considerar tanto factores económicos como contextuales en la evaluación del acceso y la calidad educativa. Estos hallazgos se corresponden con estudios como los llevados a cabo por el sociólogo uruguayo Germán Rama, quien en el informe Educación y sociedad en América Latina y el Caribe (Rama, 1980) utiliza el concepto de "privilegio educativo" de la siguiente manera:

> el beneficio individual que aporta la educación depende directamente de la difusión limitada del respectivo nivel educativo en el conjunto de la población. En la medida en que otros sectores sociales ascienden al mismo nivel, el privilegio educativo se anula, lo que genera un movimiento de permanente ascenso que exige cada vez mayores esfuerzos individuales y sociales para obtener y prestar cada vez más educación, y que en último término solo asegura el mantenimiento de la posición relativa original [p. 20].

Esta definición nos muestra cómo el mayor acceso a estudios universitarios de la población latinoamericana en las últimas décadas no necesariamente se tradujo en una mayor democratización social, ya que las élites y clases altas recurren a otros mecanismos para asegurarse una ventaja relativa. Esta definición nos permite entender el capital educativo como un concepto relacional y dinámico, donde el acceso a la educación de calidad otorga ventajas significa-

tivas a unos mientras excluye a otros. El capital educativo facilita la reproducción de ventajas económicas, sociales y políticas, perpetuando desigualdades estructurales y consolidando el poder de aquellos con acceso a una educación superior de calidad (Bourdieu, 2011). El trabajo del sociólogo Pierre Bourdieu ha mostrado que el acceso desigual a la educación de calidad no solo beneficia a los individuos en términos de oportunidades económicas, sino que también consolida su capacidad de influir en el campo social y cultural.

Aunque diversas investigaciones han mostrado que los privilegios de clase, raza o género han sido y siguen siendo frecuentes en las desigualdades que tienen lugar en la toma de decisiones locales, así sean hechas en nombre de la gobernanza y la participación ciudadana, en este capítulo queremos enfatizar un hallazgo específico de nuestra investigación: la importancia del capital educativo a la hora de influenciar la toma de decisiones a nivel local en contextos de gobernanza participativa. Estudios recientes sobre conflictos alrededor de decisiones de planificación urbana en América Latina muestran cómo las clases medias "ilustradas", es decir aquellas con acceso a educación superior y con conexiones globales, cuentan con una ventaja significativa a la hora de influir a la opinión pública (Agüero y Montero, 2023; Whitney, 2022; Bayón y Saraví, 2013).

Métodos

Los resultados de este capítulo son producto de la colaboración entre los autores de proyectos de investigación inicialmente diseñados de manera independiente. Específicamente, comparamos entrevistas de un proyecto de investigación realizado sobre laboratorios urbanos en Colombia, México y Brasil con entrevistas realizadas para una investigación sobre el Laboratorio para la Ciudad de México (LabCDMX). Alineados con los principios de las comparaciones *a posteriori* (Montero y Baiocchi, 2022), comparamos los hallazgos de estos dos proyectos de investigación enfocándonos en la idea de buscar instancias repetidas. Así, en lugar de justificar nuestra comparación a partir de las similitudes y/o diferencias de las ciudades o países donde se realizó esta investigación, identificamos y analizamos más bien instancias repetidas detrás de la proliferación de laboratorios urbanos en América Latina. Las comparaciones *a posteriori* forman parte de un debate más amplio en los

estudios urbanos que busca reformular los métodos y las prácticas comparativas para permitir teorizar a partir de ciudades que no suelen compararse *a priori* (Robinson, 2022).

Nuestro análisis comparativo se basó en 35 entrevistas semiestructuradas completadas entre 2016 y 2021 en laboratorios urbanos en México, Colombia y Brasil. La recolección de datos incluyó entrevistas presenciales en la Ciudad de México entre 2016 y 2018 y entrevistas virtuales en Colombia, Brasil y México en 2020 y 2021. Entrevistamos a actores que o bien participaron en la creación, financiación y/u operación cotidiana de laboratorios urbanos en ciudades de toda América Latina junto con aquellos que trabajaron en proyectos con laboratorios urbanos de gobiernos municipales, universidades y/o los sectores privado/sociedad civil. Las preguntas de las entrevistas se centraron en las razones y referencias que subyacen a la apertura de laboratorios urbanos, así como en descubrir los principales retos a los que se enfrentan estos laboratorios en su trabajo diario. Finalmente, ilustraremos estas ideas con una comparación entre el caso del Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX) y Arquitectura Expandida para entender cómo se utilizaron el capital educativo para adaptar (o no) los proyectos a las necesidades locales.

Laboratorios urbanos, "buenas prácticas" internacionales y capital educativo

Debido a la necesidad de mostrar resultados a corto plazo, los laboratorios urbanos de la región se han basado frecuentemente en la adopción de "buenas prácticas" urbanas internacionales (Montero *et al*., 2023). En la planificación urbana, las "buenas prácticas" internacionales se han celebrado como casos que motivan el cambio de políticas y el aprendizaje, pero también han sido criticadas como modelos de "talla única" que no tienen en cuenta la complejidad de los contextos locales (Montero, 2020). Una de las razones de la adopción de las mejores prácticas internacionales en los laboratorios urbanos está relacionada con los *trendy urbanists*, término que Whitney (2022) ha usado para "describir a los profesionales que se consideran a sí mismos a la vanguardia de la planificación urbana. En concreto, este tipo de urbanistas aspiran colectivamente a hacer referencia a las últimas políticas y programas "progresistas" (es decir, a las mejores prácticas) durante los procesos de elaboración

de políticas y construcción de ciudades" (Whitney, 2022, p. 17). En otras palabras, el concepto destaca cómo detrás del uso de buenas prácticas internacionales se encuentra una red de profesionales que tienen conexiones con universidades de élite locales e internacionales que se inclina hacia la adopción de políticas y programas de planificación urbana que están ganando notoriedad dentro de las redes internacionales de conocimiento —como organizaciones internacionales, medios de comunicación, conferencias, etc.—. Un empleado de un laboratorio urbano de la región describió esta tensión de la siguiente manera:

> Yo leyendo artículos sobre cómo hicieron esto en Buenos Aires, Montreal, Barcelona o Londres, era como "wow, sí, sí, sí, esto se puede hacer". Al mismo tiempo era como, no, pero ¿cómo? […] ¿Y cómo podemos presentar esto al gobierno de la ciudad de una manera que podamos decir, "ok, la gente realmente quiere esto" [el proyecto que el laboratorio urbano está proponiendo]? […] ¿Cómo no vamos a caer en este discurso hegemónico de que sabemos cómo hacer las cosas porque estamos leyendo lo que el Reino Unido está haciendo? Creo que eso fue muy difícil [entrevista con empleado de un laboratorio urbano, 2018].

En América Latina uno de los riesgos en los laboratorios urbanos es excluir a la comunidad local con la que pretenden experimentar y, en teoría, beneficiar. Por un lado, los laboratorios urbanos quieren actuar como catalizadores a través de los cuales la voz de los participantes se canaliza hacia un bien común. Por otro lado, tienden a relacionarse con los modelos y "buenas prácticas" de redes profesionales, organizaciones y medios de comunicación globales como soluciones a los problemas urbanos locales, y a menudo reciben financiación de organizaciones internacionales interesadas en la adopción de estas mejores prácticas (Montero *et al.*, 2023). Por ejemplo, muchos laboratorios urbanos de la región se presentan a sí mismos como democratizadores de la planificación urbana al sacar la toma de decisiones del ámbito cerrado de los planificadores tecnócratas y el Estado burocrático, abriendo así la toma de decisiones a la ciudadanía. Sin embargo, los laboratorios urbanos suelen estar desconectados de la toma de decisiones real, y en su lugar dependen con frecuencia de la financiación y los expertos internacionales para ayudar a justificar sus políticas y proyectos preferidos dentro de las estructuras guberna-

mentales existentes. Como explicó un entrevistado al hablar de la creciente popularidad de las mejores prácticas relacionadas con las ciudades inteligentes en México, frecuentemente se busca privilegiar la lógica de la fuente de los recursos internacionales y no lo relevante para la población de la ciudad, manteniendo un círculo de privilegio en el poder y su existencia (exempleado de laboratorio urbano, 2018).

Cuando el capital educativo se vuelve privilegio

La expansión de la educación superior en América Latina ha generado nuevos conflictos y dinámicas por el poder derivado de contar con una educación superior. Con una población creciente que obtiene títulos universitarios, el capital educativo comienza a centrarse no solamente en el título, sino en el prestigio o "pedigrí" de la institución que lo otorga. En América Latina las universidades de élite, tanto en la región como en Europa y Estados Unidos, con su acceso exclusivo a redes poderosas, recursos abundantes y oportunidades excepcionales de acceso a los discursos y tendencias globales, se convierten en bastiones de privilegio que se reflejan en desigualdades sociales. Este fenómeno perpetúa un ciclo en el que los individuos de clases sociales altas, que pueden acceder a estas instituciones, sobre todo en el Norte Global, continúan dominando las posiciones de poder y liderazgo en la sociedad.

Además, las universidades de élite tienden a atraer a estudiantes que ya poseen un alto capital cultural, reforzando la idea de que el éxito académico y profesional está intrínsecamente ligado a la posición social inicial de los individuos. Universidades como Harvard, Oxford, y el MIT son reconocidas globalmente por su prestigio y excelencia académica, lo que les permite atraer a los estudiantes más privilegiados y perpetuar las estructuras de poder existentes. Estas universidades prestigiosas también se encuentran en América Latina. Si bien tradicionalmente las universidades prestigiosas en la región estaban asociadas con grandes instituciones públicas asequibles, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Buenos Aires o la Universidade de São Paulo, en las últimas décadas el énfasis en los rankings internacionales para medir la "excelencia" académica está cambiando esta comprensión. Los rankings internacionales de universidades se basan en encuestas de prestigio de empleadores, número de estudiantes internacionales

y la capacidad del profesorado para publicar en revistas internacionales (principalmente en inglés); estos indicadores han hecho que las universidades privadas aumenten en prestigio en los últimos años. Un vistazo al QS World University Ranking de 2025 ilustra cómo tres universidades privadas latinoamericanas —la Pontificia Universidad Católica (Chile), el Tecnológico de Monterrey (México) y la Universidad de los Andes (Colombia)— se encuentran ahora entre los 10 primeros lugares en la región.

Varios de nuestros entrevistados comentaron cómo muchas de las personas que trabajan en laboratorios urbanos en América Latina tenían una educación universitaria "prestigiosa" —es decir, una universidad de alto rango ya sea en América Latina o en el Norte Global (principalmente Estados Unidos, Canadá o Europa Occidental). Asistir a una universidad prestigiosa es una de las formas en que los planificadores encuentran y tratan de reproducir el modelo de los laboratorios urbanos y la consiguiente adopción de las mejores prácticas. En cambio, los ciudadanos que no han ido a la universidad, pero que forman parte de la ciudadanía con la que intentan relacionarse los empleados de los laboratorios urbanos, tienen pocas oportunidades de influir en sus agendas institucionales. La conexión con universidades prestigiosas ayuda a validar cuáles son los enfoques más recientes dentro de las redes profesionales de planificación urbana, permitiendo a los graduados citar políticas y programas específicos celebrados globalmente. Paradójicamente, incluso las discusiones globales sobre descolonización del diseño y de la planificación urbana (Escobar, 2020) acaban en la práctica siendo ejecutadas por las clases medias y medias-altas del Sur Global con educación universitaria. Como comenta una entrevistada:

> Y ahora mismo hay muchas discusiones sobre la descolonización del diseño. Digamos que también creo que hay un punto muy importante, más en el contexto de las áreas rurales, pero obviamente también en las áreas urbanas debido a la diversidad de poblaciones que tenemos en la ciudad. Porque, al final, si pensamos en quién forma parte de, o quién participa activamente en estos laboratorios, bueno, son hombres y mujeres de clase media, que han pasado por universidades, normalmente, ¿verdad? [entrevista con el director y fundador de un laboratorio urbano, 2020].

Diferentes maneras de movilizar capital educativo: LabCDMX *vs.* Arquitectura Expandida

Si bien el uso de discursos globales y "buenas prácticas" internacionales para atraer recursos de la filantropía global y bancos de desarrollo puede acabar excluyendo a las poblaciones vulnerables, durante nuestras entrevistas fue unánime el deseo de los líderes y empleados de los laboratorios de contribuir a crear comunidades locales de práctica y procesos de planificación más democráticos y equitativos a través de sus metodologías experimentales. Como expresó el director y fundador de un laboratorio urbano en la región:

> En los dos extremos de un continuo [de las actividades de los laboratorios urbanos] se puede poner, por ejemplo, en un extremo: invitas a un intelectual muy prestigioso y le pagas por una conferencia. Esa persona llega, da una charla de una hora, responde algunas preguntas y se va. En el otro extremo está la creación de una comunidad local y diversa para resolver problemas, ¿verdad? […] Entre esos dos extremos tienes todo un espectro de formatos, y los formatos intermedios son los talleres, las comunidades formalizadas, hay un montón de formatos intermedios [entrevista con el director y fundador de un laboratorio urbano, 2020].

En esta sección analizamos dos casos particularmente ilustrativos de iniciativas de laboratorios urbanos con enfoques divergentes en cuanto al uso de su capital educativo: el Laboratorio para la Ciudad de México (LabCDMX) y Arquitectura Expandida en Bogotá. El LabCDMX se centró predominantemente en conectarse a circuitos globales de experticia y buenas prácticas, priorizando la internacionalización y el intercambio de políticas urbanas. Este enfoque le permitió posicionarse como un referente en innovación urbana a nivel global, pero también ha sido criticado por su desconexión con las problemáticas locales, especialmente en las áreas periféricas de la ciudad. En contraste, Arquitectura Expandida utilizó su capital educativo de manera más integral, conectándose efectivamente con poblaciones vulnerables y periferias urbanas. Este colectivo ha logrado movilizar sus conocimientos y redes globales para abordar las necesidades locales, promoviendo proyectos de autoconstrucción colaborativa, provocación táctica y cartografías colectivas que empoderan a las comunidades y fomentan procesos de base a largo plazo.

LabCDMX

De 2013 a 2018 el LabCDMX funcionó como una oficina experimental del gobierno de la Ciudad de México dedicada a la creatividad urbana, con el objetivo de proporcionar un "espacio para repensar, reimaginar y reinventar la forma en la que ciudadanos y gobierno trabajan juntos por una ciudad más abierta, más habitable y más imaginativa". El departamento fue conceptualizado como una estrategia del entonces alcalde Miguel Mancera, para demostrar que la Ciudad de México era partícipe de las mejores prácticas de planificación urbana provenientes de todo el mundo. El LabCDMX se diseñó para canalizar las mejores prácticas hacia el gobierno de la Ciudad de México basándose en lo que otras ciudades estaban haciendo a nivel mundial.

La apertura del LabCDMX se discutió primero con varias figuras prominentes al interior de los círculos político y cultural de la Ciudad de México. Conscientes del interés del futuro alcalde (es decir, Miguel Mancera) en la sustentabilidad urbana (Sosa López y Montero, 2018), dos de estas laureadas figuras invitaron a Mancera a su evento TEDx local en 2012. Tras el evento y como parte de su gobierno enfocado en la innovación urbana y la participación ciudadana, Mancera las conminó a presentarle un proyecto. Durante los seis meses de redacción de la propuesta ambas personalidades investigaron laboratorios de innovación ya existentes (p. ej., New Urban Mechanics en Boston, Office of Civic Innovation en San Francisco, y otros departamentos en el Reino Unido y en Finlandia) con el fin de conceptualizar el LabCDMX. Localmente, en la Ciudad de México, investigaron la estructura del Gobierno de la Ciudad. Su propuesta fue aceptada por Mancera en enero de 2013 y su LabCDMX se volvió parte de la Agencia de Gestión Urbana (AGU), un nuevo departamento gubernamental diseñado para guiar la gestión en general, la centralización y la coordinación de los servicios públicos. En el marco de la AGU, el LabCDMX fue responsable de la adopción de buenas prácticas internacionales para ayudar a resolver los problemas de planificación urbana local en la capital mexicana.

En su análisis del LabCDMX, Whitney (2022) ha mostrado que los *trendy urbanists* que trabajaban en el Laboratorio de la Ciudad de México estaban conectados a las tendencias globales de planificación urbana en parte debido a sus logros educativos en universidades de élite internacionales y locales. Uno de los resultados fue que existía una desconexión entre algunas de sus mejo-

res prácticas internacionales preferidas y los problemas urbanos más acuciantes a los que se enfrentaba la Ciudad de México. Por ejemplo, los *trendy urbanists* empleados por el LabCDMX tendían a reconocerse como privilegiados y a reconocer que sus mejores prácticas preferidas reflejaban dicho privilegio. Uno de ellos lo describe así:

> Somos unos privilegiados, de verdad. Hemos tenido acceso a estudiar en otros lugares, a experiencias internacionales y a escuelas privadas […] Siempre hemos formado parte del grupo de gente "chida" [dentro del gobierno], incluso de forma superficial […] En nuestra forma de vestir, los lugares a los que vamos de fiesta, los lugares a los que acudimos en plan social, y todo eso […] es como reproducir algo contra lo que estamos intentando trabajar [traducido del inglés] ([entrevista con un empleado de un laboratorio urbano, 2018].

Otro empleado examinó cómo veía las cuestiones de privilegio al interior del LabCDMX como un reflejo de la sociedad mexicana, en la que aquellos provenientes de clases sociales específicas (es decir, las clases medias y altas) tienen prioridad en lo que se refiere al acceso a oportunidades:

> Oh, sí, el transporte público, vivimos en los sitios padres que están realmente conectados. Nuestros objetivos aspiracionales son como "no quiero comprar un coche, nunca". Solo quiero vivir en una ciudad donde pueda viajar a cualquier sitio sin usar el coche. Pero claro, todos tenemos Uber y todo eso. Es un reflejo de la estratificación social en México [traducido del inglés] [entrevista con un empleado de un laboratorio urbano, 2018].

Referenciar constantemente las mejores prácticas del momento creó un conflicto entre los valores de los empleados y la idoneidad de las políticas y los programas elegidos para el contexto local. Al hablar con un empleado, este se refirió al LabCDMX como una "espada de doble filo". Al abundar un poco más, dijo:

> Es algo que llamamos "mame" [en México], es algo muy despectivo […] decimos "mame" a las cosas que están realmente de moda, y todo el mundo quiere estar en la tendencia […] todo el mundo está haciendo esto, todo es

> hermoso, esto es lo que dicen los expertos de la comunidad internacional. Así que cuando estás en ese tren, puedes cegarte de todo lo que hay alrededor, de los problemas reales [en la Ciudad de México] […] pero tal vez no sea para hacerlo bonito y estar a la moda, tal vez haya que trabajar más en las raíces de la política pública en lugar de estar solo en la superficie. Es muy fácil estar en la superficie y hacer lo que está de moda […] y a la gente le gusta porque es de lo que todo el mundo habla. Esto puede ser peligroso porque te distrae de las cosas reales en las que tienes que trabajar […] en el LabCDMX nos encanta hacer un montón de eventos de moda, pero tal vez los eventos nos distraen de hacer el trabajo real [traducido del inglés] [entrevista con un empleado de un laboratorio urbano, 2018].

En otras palabras, estos urbanistas eran conscientes de que sus preferencias por determinadas mejores prácticas reflejaban su privilegio, tal como quedaba demostrado por su educación, experiencias laborales y conexiones internacionales. Es importante señalar que no deseaban perpetuar el elitismo y, conscientes de ello, intentaban desafiarlo. Por ejemplo, los empleados empezaron a recopilar datos para ilustrar la relevancia de sus preferencias a nivel local en la Ciudad de México. La lógica subyacente era que de ese modo podrían justificar sus políticas y programas preferidos con base en estadísticas que demostraran la existencia de una necesidad local.

Arquitectura expandida

Arquitectura Expandida (AE) es un colectivo urbano experimental con base en Bogotá (Colombia) que se distingue por su capacidad para movilizar su capital educativo y sus redes globales con el fin de atender las necesidades de poblaciones vulnerables en las periferias de Bogotá. Sus fundadores, dos arquitectos, formaron parte de los "colectivos urbanos" de arquitectos progresistas y activistas urbanos que surgieron en España tras la crisis financiera de 2008. Este colectivo se basa en principios de autoconstrucción colaborativa, provocación táctica y cartografías colectivas para fomentar la autogestión de espacios culturales, dinamizar negociaciones urbanas en contextos de alto conflicto, y analizar las contradicciones entre la cultura urbana y la cultura urbanística a través de diversos lenguajes (López Ortego *et al.*, 2024). AE trabaja en estrecha colaboración con movimientos urbanos de base y organizaciones

sociales, rechazando la noción reificada de "comunidad" y destacando la importancia de procesos de base a largo plazo.

Según una de sus fundadoras, Ana López Ortego, el concepto de "comunidad" es frecuentemente instrumentalizado por los laboratorios urbanos en sus propuestas de trabajo y no necesariamente redunda en el beneficio de las comunidades más vulnerables. Sin embargo, en Arquitectura Expandida esto es visto como una tensión más que una maldición, que los laboratorios pueden navegar conscientemente. Por eso uno de sus principios centrales es que "nos entendemos como una colaboración entre organizaciones sociales, no entre [nosotros y] la 'comunidad'" (entrevista, 2021). Al rechazar la noción reificada de "comunidad" y reconocer las formas sociales existentes de organizaciones dentro de territorios específicos, AE problematiza la noción anterior y destaca la importancia de los procesos de base a largo plazo. Esto les proporciona una posición significativamente diferente desde la cual intervenir en sectores específicos de la ciudad a los que estas organizaciones son endémicas.

Arquitectura Expandida emplea una variedad de métodos innovadores y participativos para abordar los desafíos urbanos de poblaciones vulnerables, sobre todo en las periferias de Bogotá, con base en la idea de gobernanza experimental (López Ortego *et al.*, 2024). AE interpreta la ***gobernanza experimental*** como una forma flexible y adaptativa de cooperación que genera acuerdos provisionales y revisables en escenarios volátiles. Este modelo es particularmente útil en contextos de alta incertidumbre y complejidad, donde la regulación tradicional es insuficiente y la participación de la sociedad civil es esencial. AE aplica esta gobernanza experimental a través de intervenciones directas y participativas que buscan empoderar a las comunidades locales. Uno de sus enfoques principales es la ***autoconstrucción colaborativa***, donde trabajan junto a las comunidades locales para diseñar y construir espacios culturales autogestionados. Este proceso no solo proporciona infraestructura necesaria, sino que también empodera a los residentes mediante la transferencia de conocimientos y habilidades de construcción. Otro método clave es la ***provocación táctica***, que utiliza mobiliarios móviles para intervenir en espacios públicos conflictivos. Estas provocaciones buscan generar diálogos y negociaciones entre diversos actores urbanos, desde ciudadanos hasta funcionarios públicos, resaltando problemas de convivencia y derechos urbanos. Este enfoque permite abordar conflictos locales de manera directa y visible, facilitando la participación comunitaria y la resolución de problemas *in situ*. Finalmente,

las cartografías colectivas son fundamentales en el trabajo de AE. Mediante la creación de mapas y narrativas visuales, el colectivo y las comunidades analizan y documentan las dinámicas y contradicciones territoriales. Este método incorpora diversos lenguajes urbanos, como el hip hop, la agricultura urbana y el cine comunitario, para visibilizar las luchas y aspiraciones de las comunidades marginalizadas.

Los métodos de AE destacan por su capacidad para integrar el conocimiento local y las redes globales, promoviendo un urbanismo colaborativo que trabaja junto a poblaciones vulnerables. En contraste, el Laboratorio para la Ciudad de México (LabCDMX) ha sido criticado por su desconexión con las problemáticas locales, especialmente en las periferias urbanas de la Ciudad de México (Whitney, 2022). Mientras que el LabCDMX priorizó la internacionalización y el intercambio de políticas urbanas globales, Arquitectura Expandida se centra en intervenciones directas y sostenidas en comunidades específicas, inspirada en movimientos de base y buscando una colaboración duradera en sectores vulnerables de la ciudad.

Conclusiones

En las últimas décadas los laboratorios urbanos y los enfoques experimentales de gobernanza urbana han ganado popularidad para intervenir en los problemas urbanos. Una de las principales promesas de los laboratorios urbanos y las metodologías experimentales es su potencial para planificar las ciudades mediante métodos más participativos como la coproducción o el pensamiento de diseño. No obstante, la literatura especializada muestra que el lenguaje de los laboratorios urbanos se ha cooptado en ocasiones para perseguir formas neoliberales de gobernanza que reducen y externalizan la participación a metodologías aplicadas por ONG, pasando por alto las instituciones de planificación existentes.

Las dinámicas de conexión global y desconexión local en los laboratorios urbanos que analizamos en este capítulo ofrecen varias lecciones para la práctica de la planificación en América Latina y otros contextos en los que la gobernanza está pasando de enfoques tecnocráticos a enfoques más democráticos. La desilusión con el acto burocrático en el que se ha convertido la participación ciudadana en la mayoría de países latinoamericanos hace de los

laboratorios urbanos espacios apasionantes para experimentar con metodologías innovadoras como la coproducción. No obstante, sus resultados pueden ser también limitados. En particular, en este capítulo mostramos cómo frecuentemente se usan discursos y buenas prácticas internacionales por parte de los fundadores y empleados de los laboratorios urbanos para justificar sus políticas y proyectos. Aunque en repetidas ocasiones estas políticas se eligen para promover la inclusión, la justicia social o la sostenibilidad; su necesidad de conseguir financiación de entidades globales puede promover una desconexión con las necesidades urbanas de poblaciones marginadas.

En ese sentido, queremos enfatizar que para generar iniciativas de laboratorios urbanos o experimentales que tengan un impacto en el territorio es necesario no solo centrarse en los nombres y metodologías sino también en quiénes las ejecutan y qué tanto lo ejecutado está en relación con las necesidades de las poblaciones más necesitadas o tradicionalmente marginalizadas de la ciudad. No sugerimos con esto que los profesionales educados en universidades prestigiosas no deban trabajar o dirigir laboratorios urbanos, sino que llamamos a la reflexión sobre la dependencia de las mejores prácticas internacionales dentro de los laboratorios urbanos. Dicho de otro modo, invitamos a los planificadores, a los organizadores de laboratorios urbanos y a su personal a que reflexionen sobre la posible barrera que puede generar el privilegio educativo en una colaboración efectiva con determinadas comunidades. La relación entre el capital educativo y la planificación urbana no ha recibido tanta atención como sí sucede en los debates críticos referentes a los privilegios de raza, clase o género. En este capítulo mostramos que en América Latina la proliferación de laboratorios urbanos y formas experimentales de planeación urbana están marcadas por relaciones de poder que no solo pueden entenderse en términos económicos. Además de los privilegios de clase, raza y género, nuestra investigación muestra que la desconexión entre los discursos globales y la realidad local latinoamericana tiene que ver con un tipo de capital y privilegio del que no se ha hablado tanto: el capital educativo y las relaciones globales de privilegio que se generan entre universidades prestigiosas tanto de América Latina como del Norte Global.

En América Latina los laboratorios urbanos transitan por una delgada línea entre democratizar la planificación urbana o ir por el urbanismo táctico o los enfoques de ciudad inteligente, tal como lo previene Phelps (2021) sobre el peligro de que la ciudad como el laboratorio se transformen en proyectos,

aunque interesantes, limitados, desconectados y no acumulativos. En este capítulo combinamos los debates contemporáneos sobre la movilización de políticas públicas (*policy mobilities*) con una tradición latinoamericana que resalta cómo las desigualdades educativas impactan el territorio. Consideramos que un diálogo entre ambos enfoques es fundamental para demostrar que la transformación territorial no se logra mediante la circulación de "buenas prácticas" internacionales ni con contratatar a los profesionales formados en las mejores universidades del mundo. Si bien el capital educativo y el conocimiento de los discursos y "buenas prácticas" globales son importantes para lograr financiación y una gestión profesionalizada, esto debe complementarse con conexiones locales y conocimientos contextuales para que los laboratorios urbanos puedan influir de manera transformativa en sus entornos locales.

Referencias

Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). Innovation for better management: The contribution of public innovation labs. Inter-American Development Bank. Consultado en https://ictlogy.net/bibliography/reports/projects.php?idp=3645.

Agüero, S. N., y Montero, S. (2023). Incidencia ciudadana a través de la auditoría social: veedurías ciudadanas y planeación urbana en Bogotá. *Territorios*, (49), 1-26.

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Andres, L., Bakare, H., Bryson, J. R., Khaemba, W., Melgaço, L., y Mwaniki, G. R. (2021). Planning, temporary urbanism and citizen-led alternative-substitute place-making in the global South. *Regional Studies*, *55*(1), 29-39. Consultado en https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1665645.

Angotti, T. (2017). *Urban Latin America: Inequalities and neoliberal reforms*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Bayón, M. C., y Saraví, G. A. (2013). The cultural dimensions of urban fragmentation: Segregation, sociability, and inequality in Mexico City. *Latin American Perspectives*, *40*(2), 35-52. Consultado en https://doi.org/10.1177/0094582X12468.

Bourdieu, P. (2011). The forms of capital (1986). *Cultural theory: An anthology*, *1*(81-93), 949.

Bulkeley, H., y Castán Broto, V. (2013). Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *38*(3), 361-375. Consultado en https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00535.x.

Caldeira, T., y Holston, J. (2015). Participatory urban planning in Brazil. *Urban Studies*, *52*(11), 2001-2017. Consultado en https://doi.org/10.1177/0042098014524461.

Cardullo, P., y Kitchin, R. (2019). Smart urbanism and smart citizenship: The neoliberal logic of 'citizen-focused' smart cities in Europe. *Environment and Planning C: Politics and Space*, *37*(5), 813-830. Consultado en https://doi.org/10.1177/0263774X18806508.

Datta, A., y Shaban, A. (2016). *Mega-urbanization in the global South: Fast cities and new urban utopias of the postcolonial state*. Londres: Taylor & Francis.

Davidson, K., Coenen, L., Acuto, M., y Gleeson, B. (2019). Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda. *Urban studies*, *56*(16), 3540-3555.

De Ory, V. B. (2002). De la ciudad ortogonal aragonesa a la ciudad cuadricular hispanoamericana como proceso de innovación-difusión, condicionado por la utopía. *Scripta Nova*, 6, 105-132. Consultado en https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/55425.

Escobar, A. (2020). *Pluriversal politics*. Durham: Duke University Press.

Fals Borda, O. (1970). *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ferreira, M., y Botero, A. (2020). Experimental governance? The emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, *3*(2), 150-162. Consultado en https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1759761.

Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Grindle, M. S. (2017). Good governance, R.I.P.: A critique and an alternative. *Governance*, *30*(1), 17-22. Consultado en https://doi.org/10.1111/gove.12223.

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, *71*(1), 3-17. Consultado en https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583.

Jelin, E., Motta, R., y Costa, S. (2017). *Global entangled inequalities: Conceptual debates and evidence from Latin America*. Londres: Routledge.

Jirón, P., Imilán, W. A., Lange, C., y Mansilla, P. (2021). Placebo urban interventions: Observing smart city narratives in Santiago de Chile. *Urban Studies*, *58*(3), 601-620. Consultado en https://doi.org/10.1177/0042098020943426.

Karvonen, A., y Van Heur, B. (2014). Urban laboratories: Experiments in reworking cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, *38*(2), 379-392. Consultado en https://doi.org/10.1111/1468-2427.12075.

Laboratory for the City (2013). A lab for the city, LabCDMX (blog).

López Ortego, A. M., Guyaux, H., y Camargo, Y. V. P. (2024). Negociaciones urbanas en ejercicios de gobernanza experimental por el derecho a la ciudad: notas sobre la experiencia del colectivo Arquitectura Expandida. *Dearq*, (38), 14-23.

Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios jaliscienses*, *101*(1), 6-19.

Montero, S. (2020). Leveraging Bogotá: Sustainable development, global philanthropy and the rise of urban solutionism. *Urban Studies*, *57*(11), 2263-2281. Consultado en https://doi.org/10.1177/0042098018798555.

Montero, S., y Baiocchi, G. (2022). A posteriori comparisons, repeated instances and urban policy mobilities: What "best practices" leave behind. *Urban Studies*, *59*(8), 1536-1555. Consultado en https://doi.org/10.1177/00420980211041460.

Montero, S., Whitney, R. A., y Peñaranda, I. (2023). Experimental Urban Planning: Tensions Behind the Proliferation of Urban Laboratories in Latin America. *Planning Theory & Practice*, *24*(4), 473-488.

Moulaert, F., y MacCallum, D. (2019). *Advanced introduction to social innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Nesti, G. (2018). Co-production for innovation: The urban living lab experience. *Policy and Society*, *37*(3), 310-325. Consultado en https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1374692.

Park, R. E. (1915). The city: Suggestions for the investigation of human behavior in the city environment. *American Journal of Sociology*, *20*(5), 577-612. Consultado en https://www.jstor.org/stable/2763406 https://doi.org/10.1086/212433.

Patel, Z., Greyling, S., Parnell, S., y Pirie, G. (2015). Co-producing urban knowledge: Experimenting with alternatives to "best practice" for Cape Town, South Africa. *International Development Planning Review*, *37*(2), 187-203. Consultado en https://doi.org/10.3828/idpr.2015.15.

Pérez Fernández, F. (2010). Laboratorios de reconstrucción urbana: Hacia una antropológica de la política urbana en Colombia [Urban reconstruction laboratories: Towards an anthropology of urban policy in Colombia]. *Antípoda*, 10, 51-84.

Phelps, N. (2021). *The urban planning imagination: A critical international introduction*. Cambridge: Polity Press.

Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. Londres: Macmillan International Higher Education.

Rabinow, P. (1989). *French modern: Norms and forms of the social environment*. Cambridge: MIT Press.

Rama, G. (1980). Educación y sociedad en América Latina y el Caribe. UNICEF. Consultado en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b9ffcea6-3886-4b77-a58a-f22023e1c41f/content.

Robinson, J. (2022). *Comparative urbanism: Tactics for global urban studies*. Nueva Jersey: Wiley.

Silvestre, G., y Jajamovich, G. (2021). The role of mobile policies in coalition building: The Barcelona model as coalition magnet in Buenos Aires and Rio de Janeiro (1989-1996). *Urban Studies*, *58*(11), 2310-2328. Consultado en https://doi.org/10.1177/0042098020939808.

Smith, A., y Light, A. (2017). Cultivating sustainable developments with makerspaces. *Liinc em Revista*, *13*(1), 162-174. Consultado en https://doi.org/10.18617/liinc.v13i1.3900.

Sosa López, O, y Montero, S. (2018). Expert-citizens: Producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities. *Journal of Transport Geography*, *67*, 137-144.

Sotomayor, L., Montero, S., y Angel-Cabo, N. (2023). Mobilizing legal expertise in and against cities: Urban planning amidst increased legal action in Bogota. *Urban Geography*, *44*(3), 447-469. Consultado en https://doi.org/10.1080/02723638.2022.2039433.

Valdivia, V. A., y Ramírez-Alujas, A. V. (2017). Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del Laboratorio de Gobierno [Innovation in the Chilean public sector: The experience and lessons learned from the Government Laboratory]. *Revista de Gestión Pública*, *6*(1), 43-80. Consultado en https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2215.

Whitney, R. A. (2022). Trendy urbanists, innovation laboratories, and best practices: In pursuit of "progressive" urban planning in Mexico City. *Town Planning Review*, *93*(1), 15-35. Consultado en https://doi.org/10.3828/tpr.2021.12.

Wright, G. (1987). Tradition in the service of modernity: Architecture and urbanism in French colonial policy, 1900-1930. *The Journal of Modern History*, *59*(2), 291-316.

19

Institucionalización *fast-track* y política de vitrinas como estrategias para la consolidación de innovaciones en la gestión urbana

David López-García
University of Illinois

Ryan A. Whitney
Tecnológico de Monterrey

Joseph Heathcott
The New School

Introducción

Durante los últimos años los campos de los estudios urbanos, geografía, planeación y sociología urbanas han identificado y comenzado a investigar una tendencia en el lugar de origen de las innovaciones urbanas:[1] las políticas, programas, intervenciones, proyectos e infraestructuras que son percibidas como mejores prácticas y que alcanzan el estatus de modelos a seguir por ciudades diferentes a aquellas en las que tuvieron su origen (McCann, 2011; Temenos y McCann, 2013; Macmillen y Stead, 2014; Montero, 2017; Duque y Ortiz, 2020). Bajo distintos nombres y modalidades, innovaciones como los laboratorios urbanos, *living labs*, *policy labs*, incubadoras, hubs de innova-

[1] Utilizamos el concepto de *innovaciones urbanas* para referirnos a las innovaciones públicas que se realizan en el contexto urbano, en el que las instituciones para la gobernanza urbana son modificadas para adoptar las estrategias, métodos y resultados preferidos por las empresas privadas de alta tecnología y las consultorías de diseño urbano. Tal innovación suele implicar una combinación de preferencias institucionales —es decir, una preferencia por ciertos estilos organizacionales y comportamientos públicos— y resultados institucionales —es decir, la realización de proyectos específicos con el objetivo de mejorar la esfera de lo público—. Estudiar los procesos de innovación urbana es relevante porque este tipo de innovación pública está ganando cada vez más atención en los sistemas de gobernanza urbana en México y Latinoamérica (cfr. Montero *et al*., 2023).

ción, o la apertura de agencias gubernamentales completas, las innovaciones están viajando en distintas direcciones entre las ciudades del Sur y el Norte Global. Por ejemplo, los sistemas de autobuses con carriles dedicados que en inglés se conocen como *Bus Rapid Transit* (Wood, 2015). Los esquemas fiscales para la captura de valor que permiten a los gobiernos locales recuperar parte de la plusvalía del suelo creada por la inversión púbica en infraestructura (Ward, 2003). Los programas de urbanismo social que priorizan la inversión en infraestructura cultural y recreativa en las zonas más marginadas de las ciudades (Duque, 2020). Una larga lista de políticas y programas ha sido estudiada para comprender cómo es que las innovaciones urbanas que se consideran "exitosas" están viajando de una ciudad a otra. Sin embargo, se observa que una importante cantidad de innovaciones para la gestión urbana tiene un tiempo de vida muy corto y tiende a desaparecer relativamente rápido. Cada administración local tiene sus propias ideas sobre lo que considera innovaciones urbanas exitosas, por lo que las innovaciones urbanas de las administraciones anteriores tienden a ser desmanteladas. Esto significa que el ciclo de vida de las innovaciones es muy corta, resaltando la complejidad de institucionalizar innovaciones para la gestión urbana.

Los autores de este capítulo nos hemos interesado por el estudio de los procesos de institucionalización de las innovaciones urbanas. Esta inquietud nos llevó a estudiar el Laboratorio de la Ciudad de México (LabCDMX) y la Autoridad del Espacio Público (AEP). El presente capítulo se enfocará en la AEP, agencia que operó durante 10 años entre 2008 y 2018. Primero bajo la figura de una unidad dependiente del jefe de Gobierno y luego como una agencia descentralizada bajo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), la AEP tenía la misión de diseñar, construir y administrar la infraestructura de espacio público de la ciudad. La AEP es un caso idóneo para estudiar los procesos de institucionalización de innovaciones urbanas por varias razones. Primero, la idea de crear una agencia especializada en proyectos de infraestructura de espacio público se inspiró en la experiencia de ciudades europeas como Bilbao o Londres y circuló hacia la Ciudad de México. Segundo, la AEP experimentó dos procesos de institucionalización formal; uno al ser creada como oficina del jefe de Gobierno en 2008 y otro en 2010, cuando fue convertida en una agencia descentralizada de la administración pública. Tercero, porque la agencia fue desmantelada por decreto en 2018, al inicio de la nueva administración local, argumentando la falta de transparen-

cia en las operaciones de la AEP y que sus funciones se duplicaban con las de otras agencias del Gobierno de la Ciudad de México.

El objetivo de este capítulo es presentar dos de las aportaciones que los autores hemos hecho en esta línea de investigación. Tratando de entender las razones detrás del desmantelamiento de la AEP, los autores propusimos los conceptos relacionados de *institucionalización fast-track y política de vitrina*.[2] El primer concepto lo propusimos como una explicación para los casos en que, con el objetivo de acelerar la implementación de las innovaciones urbanas y lograr resultados rápido, los alcaldes aceleran la institucionalización formal de las innovaciones urbanas, pero hacen *bypass* a los procesos de construcción de consensos políticos en torno a la apertura de la innovación urbana. El concepto de política de vitrina lo propusimos como una explicación para las decisiones de localización de inversión en infraestructura en el que las agencias invierten en los lugares más visibles de las ciudades para exhibir sus programas y convencer a un abanico de actores urbanos locales, nacionales e incluso internacionales sobre la efectividad de la agencia y la necesidad de su existencia. Juntos, los conceptos de institucionalización *fast-track* y política de vitrina ofrecen una explicación sobre cómo los procesos de institucionalización de las innovaciones urbanas pueden también contribuir a su eventual declive y desaparición.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. El siguiente apartado presenta el marco analítico que utilizamos en nuestros estudios, así como los métodos de recolección y análisis de datos en los que se basaron nuestros hallazgos. En seguida se presentan los pormenores del caso de estudio con una descripción detallada de los procesos de institucionalización y desmantelamiento de la AEP. Presentamos entonces el concepto de institucionalización *fast-track*, donde brindamos una definición formal del concepto y una descripción de cómo operó en el caso de la AEP. Luego presentamos el concepto de política de vitrina, donde ofrecemos una definición formal, sus mecanismos, así como la forma en que operó en el caso de estudio. Terminamos el capítulo con una sección de conclusiones donde apuntamos las conexiones entre los dos conceptos y argumentamos sobre su utilidad para explicar los procesos de institucionalización y desaparición de innovaciones urbanas.

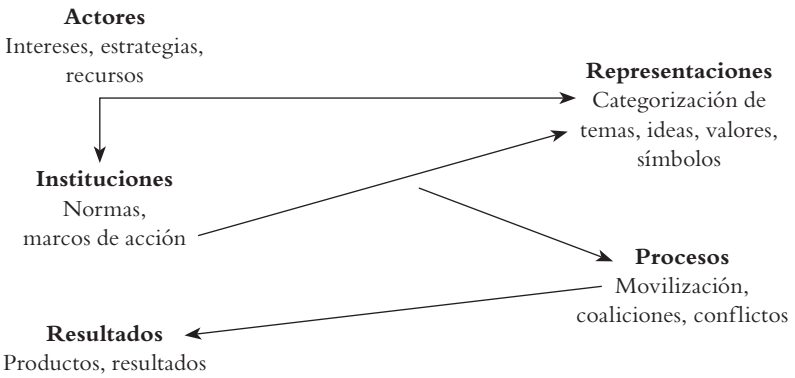
[2] El concepto de *institucionalización fast-track* fue publicado originalmente en Whitney y López-García (2023), mientras que el concepto de *política de vitrina* fue presentado por primera vez en López-García y Heathcott (2022).

Marco analítico y métodos para el estudio

Realizamos nuestros estudios sobre la AEP utilizando el modelo de análisis de la acción pública propuesto por Lascoumes y Le Galès (2014). Este marco analítico posibilita el estudio empírico del proceso político a través del cual una sociedad urbana configura sus problemas públicos, los define, ordena y prioriza, y configura las soluciones de política pública para tales problemas asignando roles en la solución tanto a actores gubernamentales como sociales. La figura 1 presenta nuestra adaptación del modelo de Lascoumes y Le Galès (2014), y que utilizamos para el estudio empírico del proceso de institucionalización y desmantelamiento de la AEP.

La primera categoría de análisis tiene que ver con los *actores* involucrados en la creación y la operación de la agencia, poniendo énfasis en comprender sus intereses, recursos y repertorios de acción. La segunda categoría tiene que ver con las *representaciones* de los actores, donde el objetivo es comprender los marcos cognitivos y normativos que dan sentido a las acciones de los actores. Aquí lo que se busca es comprender las ideas, valores y símbolos que guían sus acciones y la forma en que categorizan y les dan importancia a los problemas. La tercera categoría son las *instituciones*, donde se busca identificar las normas, rutinas y procedimientos que se vuelven los marcos de acción en donde los actores se movilizan para institucionalizar las innovaciones de gestión urbana. La cuarta categoría tiene que ver con los procesos de *movilización* de los actores y sus dinámicas de intercambios, resolución de conflictos y creación de coaliciones para generar consensos en torno a la legitimidad y el mandato de las innovaciones urbanas. La última categoría de análisis tiene que ver son los *resultados*, relacionada con los efectos en la institucionalización de las innovaciones urbanas (*outputs*) y con la manera en que los procesos moldean la forma en que una sociedad percibe los problemas públicos objeto de la acción pública (*outcomes*). Cabe resaltar que no se trata de un modelo de análisis estático que se aplique de forma lineal o racional. Por el contrario, se trata de un modelo dinámico en el que cada categoría de análisis puede ocurrir y repetirse en distintos momentos en el tiempo, de forma no lineal, donde las interacciones entre los actores pueden generar cambios en cualquiera de las categorías de análisis que luego entran en el ciclo de la acción pública bajo análisis.

Figura 1. Categorías de análisis del modelo de acción pública



Fuente: Lascoumes y Le Galès (2014).

Los datos para el estudio se recolectaron de tres fuentes. Primero analizamos los decretos de creación y modificación de los arreglos institucionales de la AEP. Después analizamos los documentos públicos como folletos, reportes, comunicados de prensa e informes elaborados por la AEP durante sus 10 años de existencia. En tercer lugar realizamos entrevistas semiestructuradas con 12 informantes clave que de alguna u otra forma estuvieron involucrados en el proceso de institucionalización, operación y desaparición de la AEP. La selección de entrevistados comenzó por identificar y contactar personas de alto perfil público que claramente estuvieron involucradas en la AEP. Luego utilizamos una estrategia de bola de nieve en la que los primeros entrevistados nos pusieron en contacto con otros entrevistados potenciales. La bola de nieve continuó hasta llegar al punto de saturación. Es decir, el punto en el que agregar una entrevista más ya no aporta nuevo conocimiento al estudio. Las entrevistas fueron analizadas a través del marco analítico de la acción pública presentado en la figura 1 a través de la técnica de *memoing*. Esta técnica consiste en escuchar las grabaciones de las entrevistas y escribir memorándums con aquellos aspectos de la conversación que se relacionan con alguna de las categorías de análisis del marco analítico. Los memorándums se convierten en los datos de la investigación y se utilizan para identificar los hallazgos del estudio.

El caso de estudio: la autoridad del espacio público

Durante el periodo de 1928 a 1997, la Ciudad de México creció dentro de lo que se conocía como el Distrito Federal y estaba bajo el control directo del Gobierno Federal. El presidente de la República nombraba al regente del Distrito Federal, quien ejercía control directo y estricto sobre sus 16 delegaciones. Reformas políticas de mediados de los noventa allanaron el camino para otorgar mayor autonomía a la Ciudad de México. La reforma constitucional de 1996 permitió a los habitantes de la capital comenzar a elegir democráticamente a los mandatarios de sus gobiernos locales, votando por el jefe de Gobierno por primera vez en 1997 y por los jefes delegacionales en el 2000. La reforma política permitió al Gobierno del Distrito Federal y a las delegaciones asumir mayor control sobre los asuntos de la ciudad, creando nuevas agencias para asumir mayores responsabilidades en la provisión de servicios urbanos (Díaz y Zabaleta, 2018).

En ese contexto de mayor autonomía política, el jefe de Gobierno Marcelo Ebrard estableció la AEP con el objetivo declarado de administrar y acelerar la producción de nuevo espacio público en la ciudad (AEP, 2008). Sin embargo, el objetivo ulterior del jefe de Gobierno era elevar a la Ciudad de México a los niveles de las grandes ciudades globales a través de una serie de proyectos de espacio público de alto perfil basadas en lo que las comunidades internacionales de urbanistas reconocían como "mejores prácticas" en planeación urbana (Delgadillo, 2018; Whitney y López-García, 2023). Para lograrlo, el jefe de Gobierno invitó a un grupo de arquitectos de la Oficina de Proyectos Especiales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a integrarse a su gobierno para fundar una agencia especializada en el diseño y construcción de proyectos de espacio público de gran calado. El equipo de arquitectos de la UNAM trajo consigo conocimiento sobre prácticas de diseño de espacio público de agencias de regeneración urbana reconocidas internacionalmente como Bilbao Ria 2000 y Barcelona Regional en Catalunya.

La AEP fue creada en septiembre de 2008 por decreto del jefe de Gobierno Marcelo Ebrard bajo la figura jurídica de Oficina del Jefe de Gobierno. La elección de este arreglo institucional permitió acelerar la creación de la AEP y comenzar con su operación. En general, la creación de una nueva agencia de gobierno habría requerido la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal —el equivalente a los cabildos o consejos municipales en otras

ciudades—, que se integraba de legisladores de una multiplicidad de partidos políticos. Crear la AEP bajo la figura de Oficina del Jefe de Gobierno permitió al mandatorio hacer *bypass* al proceso de aprobación de la agencia en la Asamblea del Distrito Federal, evitar entrar en negociaciones y compromisos con los legisladores de partidos políticos rivales, así como mantener el control sobre la agenda del espacio público de la ciudad. El decreto de creación de la AEP dotó a la oficina de las capacidades legales para planear, diseñar, ejecutar y dar mantenimiento a obras de infraestructura relacionadas con el espacio público.

Más adelante, en junio de 2010, el jefe de Gobierno Marcelo Ebrard emitió un segundo decreto para remover a la AEP de su oficina y convertirla en una agencia descentralizada de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi). Este decreto del jefe de Gobierno también fue utilizado para dotar a la AEP de mayores capacidades institucionales en términos de autonomía administrativa y financiera. El decreto le otorgó a la AEP su propio presupuesto y la libertad para ejecutar tal presupuesto en las obras del espacio público que la agencia considerara pertinentes. Nuevamente, y a pesar de propiciar fricciones políticas en el futuro, proveer a la AEP de capacidad institucional por decreto del jefe de Gobierno haciendo *bypass* a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal demostró ser una estrategia eficaz para incrementar rápidamente la capacidad operativa de la agencia.

Estos arreglos institucionales le permitieron a la AEP diseñar e implementar 96 diferentes proyectos de infraestructura del espacio público durante sus 10 años de existencia (AEP, 2018). Inspirados por las experiencias europeas, durante sus primeros años se realizaron intervenciones de gran escala, como las renovaciones de la Plaza de la República, la Plaza Garibaldi y la Basílica de Guadalupe. De 2013 en adelante, inspirados por el urbanismo táctico en Nueva York, la AEP comenzó un programa muy intenso de construcción de parques públicos de bolsillo, así como la rehabilitación de diversas plazas públicas. Entre 2014 y 2016 la AEP se concentró en la construcción de parques lineales y en las rehabilitaciones del programa ecoParc —un programa de parquímetros en el que los ingresos obtenidos se destinan a la rehabilitación del espacio público en las zonas aledañas a los parquímetros—. En sus últimos años de operación, entre 2016 y 2018, la mayor parte de las intervenciones de la AEP se concentraron en la rehabilitación de plazas, glorietas y calles en específico.

Uno de nuestros principales hallazgos es que la AEP utilizó de forma estratégica la autonomía de gestión creada por sus arreglos institucionales para tratar de convencer a diversos públicos sobre la pertinencia de la existencia de la agencia. Al tomar las decisiones de localización de sus proyectos, la agencia seleccionaba lugares altamente visibles de la ciudad con el objetivo de mostrar o exhibir la efectividad de sus programas ante un abanico de actores locales, nacionales e internacionales. Entre los públicos a los que había que convencer se encontraban las demás agencias del Gobierno de la Ciudad de México, los jefes delegacionales, las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, así como periodistas y formadores de opinión locales y nacionales. También se buscaba visibilizar sus proyectos entre otros actores en círculos internacionales de urbanistas, funcionarios de alto nivel en otras ciudades del mundo, *think tanks* de alcance global y agencias de cooperación para el desarrollo. Las agendas y discursos de estos actores internacionales eran entonces utilizados por la AEP para justificar su existencia y su programa de trabajo localmente. La hipótesis detrás de esta estrategia de acción de la AEP era que la visibilidad de sus proyectos mostraría a los actores urbanos locales la urgencia de atender la agenda de espacio público en la ciudad y la pertinencia de la AEP como la solución de política adecuada para resolver el problema.

Las implicaciones de este hallazgo para los procesos de institucionalización de innovaciones urbanas es que constatamos la existencia de dos procesos de institucionalización diferentes y paralelos. Por un lado, existe un proceso de institucionalización formal de las innovaciones urbanas en decretos, leyes o reglamentos. Por otro lado, existe un proceso de institucionalización más abstracta en la conformación de la acción pública en torno al problema público en cuestión. Estos dos procesos pueden correr de forma paralela o pueden suceder uno después del otro en cualquier orden. En el caso de la AEP, primero sucedió la institucionalización formal de la AEP a través de un decreto del jefe de Gobierno, para luego embarcarse en un segundo proceso de institucionalización más abstracto en la acción pública en el que se apostaba a que la operación misma de la agencia y la visibilidad de sus proyectos contribuiría a su aceptación por parte de los demás actores políticos locales.

El eventual desmantelamiento de la AEP evidenciaría las limitaciones de la estrategia para convencer a los actores locales sobre la legitimidad de la AEP como la estrategia de política más adecuada para resolver el problema de espacio público. El 31 de diciembre de 2018, en su primer día en funciones, la

alcaldesa entrante Claudia Sheinbaum publicó un decreto para desmantelar la AEP y distribuir sus funciones entre otras agencias del Gobierno de la Ciudad de México. Mientras que la construcción y rehabilitación de espacio público de calidad continuó siendo una prioridad para el gobierno entrante de Sheinbaum, la AEP ya no fue percibida por la alcaldesa como la agencia más adecuada y legítima para atender la agenda de espacio público. Dos razones están detrás de la decisión de la alcaldesa para desaparecer la AEP. Primero, nuestro trabajo de campo nos permitió identificar que la alcaldesa consideraba a la AEP como un sitio donde las administraciones anteriores habían operado esquemas de corrupción. En lugar de enmendar sus procesos para evitar actos de corrupción decidió desaparecer la agencia por completo. Segundo, el gobierno entrante de Claudia Sheinbaum estaba alineado con el gobierno del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador en su agenda de austeridad en el ejercicio de la administración pública. Al percibir que la AEP desempeñaba funciones que se duplicaban con las de otras secretarías de su administración, la alcaldesa vio una oportunidad para desaparecer una agencia sin perder sus funciones sustantivas y generar ahorros para la administración pública.

Los hallazgos de nuestras investigaciones nos permiten afirmar que, si bien los arreglos institucionales diseñados para la operación de la AEP permitieron acelerar la velocidad con la que implementaban sus programas, esta estrategia también fue una de las razones que explican su eventual desaparición. Al crearse por decreto del jefe de Gobierno, sin darse cuenta, los fundadores de la AEP también la colocaron en una trayectoria de inestabilidad política. El *bypass* hecho a la Asamblea Legislativa por el gobierno de Marcelo Ebrard para crear y comenzar las operaciones de la AEP con rapidez, implicó que la AEP naciera sin consenso entre el resto de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea. El nacimiento acelerado de la AEP emanado del *expertise* arquitectónico y en diseño de infraestructura del espacio público proveniente de las llamadas "mejores prácticas" internacionales implicó que la AEP naciera sin el suficiente respaldo de parte de los actores gubernamentales, económicos y sociales de la ciudad. La relevancia de construir y rehabilitar el espacio público de la ciudad no fue suficientemente discutida por la sociedad en su conjunto, no fue configurado como un problema público relevante, urgente. Por lo tanto, sostenemos que la urgencia de rehabilitar el espacio público como problema público y la legitimidad de la AEP para constituirse en la solución de

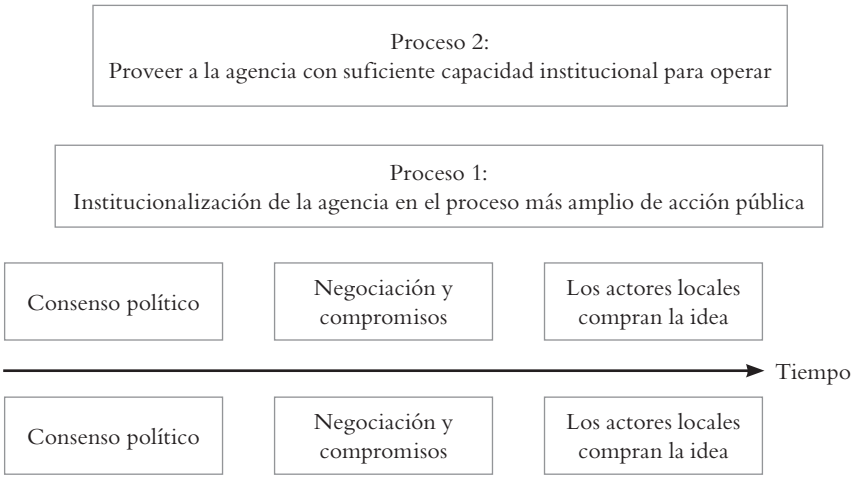
política pública adecuada para tal problema no estuvieron suficientemente afianzados entre los actores relevantes en la CDMX antes de la creación de la AEP. Así, al entrar una nueva alcaldesa de un partido político antagónico y sin el suficiente respaldo de actores gubernamentales, económicos o sociales, la AEP se logró desmantelar sin mayor fricción política y tan fácil como se creó: de plumazo por un decreto del alcalde.

Institucionalización *fast-track*

Nuestros hallazgos al estudiar el caso de la AEP nos permitieron proponer el concepto de *institucionalización fast-track* (Whitney y López-García, 2023). Usamos el concepto para describir una estrategia de institucionalización de innovaciones urbanas en la que, con el afán de abrir las agencias lo más rápido posible y de mantener el control de sus políticas y programas de trabajo, los promotores de las agencias le hacen un *bypass* al proceso más amplio de institucionalización en la acción pública entre los actores políticos locales. La figura 2 ofrece una descripción gráfica del proceso de institucionalización *fast-track*.

La institucionalización *fast-track* comprende dos procesos paralelos. El primero es la institucionalización más abstracta de la innovación urbana en el proceso más amplio de conformación de la acción pública. Es decir, se trata de un proceso para lograr un consenso entre los actores políticos locales sobre *1)* la existencia, relevancia, urgencia y características del problema público que la innovación urbana pretende atender, y *2)* la pertinencia y legitimidad de la innovación urbana como la solución de política pública adecuada para enfrentar tal problema público. Este proceso de institucionalización en la acción pública requiere de esfuerzos para generar un consenso entre los actores locales, entrar en procesos de negociación y la generación de compromisos, y en términos generales lograr que los actores gubernamentales, políticos, económicos y sociales relevantes compren la idea de la innovación urbana como una solución de política pertinente para un problema público relevante y urgente.

Figura 2. Proceso de institucionalización *fast-track*.



Adaptada de Whitney y López-García (2023).

El segundo proceso es proveer la agencia con suficiente capacidad institucional para operar. Es decir, este es el proceso a través del cual las capacidades institucionales de la innovación urbana se institucionalizan formalmente en leyes, reglamentos, códigos y bandos. Siguiendo a Lorrain (2014), existen por lo menos tres tipos de capacidades que se deben institucionalizar. La capacidad legal se refiere a dotar a la agencia de las atribuciones legales necesarias para cumplir con su mandato. La capacidad financiera tiene que ver con dotar a la agencia de los recursos presupuestales suficientes para perseguir su mandato. Finalmente, la capacidad organizacional se refiere a brindarle a la agencia los recursos humanos y de equipamiento necesarios para cumplir con su misión.

Estos procesos, aunque paralelos, pueden suceder uno primero que el otro. Visto desde las aproximaciones más racionales de análisis de políticas públicas, uno esperaría que el proceso de institucionalización más abstracto de las innovaciones urbanas en la acción pública fuera primero, cuyo resultado daría lugar al segundo proceso de institucionalización más formal en decretos, leyes o reglamentos. Sin embargo, nuestro concepto de institucionalización *fast-track* sugiere que hay casos en que los procesos se invierten. Así como en el caso de la AEP, existen casos en que los promotores de las innovaciones urbanas le hacen *bypass* al proceso 1 de institucionalización en la acción pública.

Los promotores comienzan directo con el proceso 2 de institucionalización formal de las innovaciones urbanas en leyes y reglamentos, esperando que la visibilidad de la agencia y sus programas eventualmente lograrán la institucionalización en los procesos de acción pública más abstractos del proceso 1.

La institucionalización *fast-track* es una explicación de por qué las innovaciones para la gestión urbana tienden a desaparecer relativamente rápido. Al no estar lo suficientemente institucionalizadas en el proceso 1 de la acción pública, y aun a pesar de estar bien afianzadas en el proceso 2 de institucionalización formal, cualquier cambio en las prioridades políticas de los gobiernos locales en turno puede desestabilizar la permanencia de las innovaciones urbanas. Esto sucede sin mayor fricción o resistencia política del resto de los actores políticos locales, porque en realidad no habían adoptado la idea para la innovación urbana desde su origen, y por lo tanto no la respaldan políticamente ni la defienden.

El concepto de institucionalización *fast-track* complementa la literatura sobre circulación de políticas en dos formas. Por un lado, existe un importante cuerpo de literatura que explora el rol de las llamadas "mejores prácticas" de planeación urbana en la circulación de ideas de política de una geografía a otra (McCann, 2011; Temenos y McCann, 2013; Macmillen y Stead, 2014; Montero, 2017; Duque y Ortiz, 2020). Sin embargo, poco se ha escrito sobre los casos en los que lo que circula es la idea de la agencia que implementa dicha mejor práctica. Es decir, el concepto de institucionalización *fast-track* nos permite estudiar empíricamente el viaje de los arreglos institucionales de la agencia de planeación urbana y su desarrollo una vez que ha sido adoptada en un contexto local. Por otro lado, el concepto de institucionalización *fast-track* también complementa el concepto de *fast policy* propuesto por Peck y Theodore (2015), que se refiere a la adopción de políticas amigables con el mercado para demostrar de forma rápida la efectividad de los programas de los gobiernos locales. Mientras que el concepto de *fast policy* se ha enfocado en teorizar la apertura de programas gubernamentales, el concepto de institucionalización *fast-track* se enfoca en la apertura de agencias completas de planeación urbana, no solo programas.

A pesar de estar inspirado en el estudio de las innovaciones urbanas, el concepto de institucionalización *fast-track* puede ampliar nuestros lentes analíticos para el estudio de los procesos de innovación pública en general. Nuestra propuesta analítico-conceptual es utilizar el concepto de institucionalización

fast-track para estudiar los procesos de institucionalización de las innovaciones públicas tanto en el proceso 1 de institucionalización en la acción pública como en el proceso 2 de institucionalización formal. Nuestra hipótesis es que un considerable número de innovaciones públicas también hacen un *bypass* del proceso 1 bajo la apuesta causal de que enfatizar el proceso 2 será suficiente para generar apoyo para las innovaciones públicas entre los actores políticos locales.

Política de vitrina

Nuestros hallazgos al estudiar la AEP también nos permitieron proponer el concepto de *política de vitrina* (López-García y Heathcott, 2022). Definimos la política de vitrina como una estrategia de localización de inversión en infraestructura en la que las agencias favorecen lugares altamente visibles con la intención de exhibir la efectividad de sus programas entre sus públicos. La audiencia objetivo para la política de vitrina es un conglomerado de actores dentro del subsistema de política de la agencia en cuestión, quienes deben de ser convencidos de los méritos de la agencia como una solución de política pertinente y legítima para un problema público emergente. Estos públicos pueden incluir actores estratégicos, por ejemplo políticos locales, estatales o federales, secretarios y funcionarios de alto nivel, líderes empresariales, periodistas, consultores y profesionistas preeminentes, así como políticos, medios, inversionistas y agencias de desarrollo a nivel internacional.

En nuestro artículo original (López-García y Heathcott, 2022) propusimos la existencia de cinco mecanismos utilizados en la política de vitrina para la selección de los sitios donde se invertirá en infraestructura:

1) *Visibilidad*. Las agencias identifican a los actores que conforman el público al que tienen que llegar y luego tratan de identificar los sitios de la ciudad donde estos actores ponen atención. La agencia produce infraestructuras que son altamente visibles para los actores a los que tiene que convencer sobre la efectividad de sus programas. Se espera que tal visibilidad contribuya a elevar la relevancia del problema público atendido por la agencia y una mayor aceptación de la agencia como la solución de política adecuada para el problema en cuestión.

2) *Rapidez*. Debido a que las innovaciones urbanas inician operaciones sin respaldo popular, las agencias nuevas como la AEP son más vulnerables a los ciclos electorales. En el contexto de esta vulnerabilidad, las agencias que se embarcan en política de vitrina siempre están contra el reloj tratando de implementar sus programas lo más rápido posible de cara al siguiente ciclo electoral. Para lograrlo, las agencias recurren a todas las posibilidades de acción dentro de sus arreglos institucionales para acelerar la implementación y entrega de sus proyectos.
3) *Alineación de instrumentos*. Las agencias que adoptan una política de vitrina buscan aminorar la resistencia a sus proyectos a través de alinear sus criterios para la distribución de recursos con aquellos criterios utilizados por el resto de la administración pública. Por ejemplo, si el resto de la administración pública tiende a utilizar instrumentos como el análisis costo-beneficio o procesos participativos, las agencias que hacen política de vitrina también utilizan este tipo de instrumentos para estar más acordes con el estilo de administración y reducción potenciales fricciones. Al alinear sus criterios e instrumentos las agencias evitan posibles faltas de comunicación con otras agencias que pudieran ralentizar la implementación.
4) *Reducción de fricción*. Las agencias que hacen política de vitrina buscan los sitios de la ciudad donde la implementación de sus programas generará la menor fricción política posible. Al evaluar los posibles sitios para la inversión en infraestructura, la política de vitrina requiere que las agencias identifiquen los sitios donde la implementación será más tersa y sin fricciones. Si algún proyecto va a generar fricción política con, por ejemplo, los vecinos, otras agencias gubernamentales u otros grupos políticos, esos sitios se abandonan y la agencia se mueve a otros sitios con menor fricción política.
5) *Complementariedades*. Las agencias que recurren a la política de vitrina van a buscar los sitios de la ciudad donde existan potenciales complementariedades con los proyectos que otras agencias gubernamentales ya están implementando. Hay ocasiones en que la existencia de un proyecto preexistente por parte de cualquier otra agencia del gobierno local genere condiciones favorables para acelerar la implementación de los programas de la agencia haciendo política de vitrina.

En resumen, la política de vitrina implica que las agencias para la innovación en la gestión urbana recurran a una serie de mecanismos para acelerar la entrega de proyectos y aumentar la visibilidad de sus programas. A través de esta estrategia, las agencias buscan atraer la atención de actores clave dentro de sus subsistemas de política para abonar a la legitimidad de sus programas y justificar la existencia misma de la agencia como la solución de política legítima y pertinente para el problema público atendido por la innovación urbana.

El concepto de política de vitrina es una contribución a la literatura sobre economía política urbana porque complementa las teorías existentes para explicar por qué los gobiernos favorecen unos sitios con inversión en infraestructura en detrimento de otros lugares. Por ejemplo, la teoría de las máquinas de crecimiento urbano (Logan y Molotch, 1987; Molotch, 1976) sostiene que el espacio urbano es utilizado por una coalición de actores locales para expandir la economía local en formas que favorecen sus intereses sobre el espacio urbano y de clase. La teoría de la gobernanza urbana empresarialista (Bruns-Berentelg *et al*., 2022; Crossa, 2009; Harvey, 1989; Ward, 2003) sostiene que el espacio urbano es utilizado para hacer que las ciudades logren dar una imagen de innovadoras, excitantes, y lugares seguros para la inversión privada. La teoría del urbanismo neoliberal (Brenner y Theodore, 2002, 2005; Peck *et al*., 2013; Theodore y Peck, 2012) sostiene que las inversiones en infraestructura son la expresión material de las políticas que favorecen el crecimiento económico neoliberal orientado al mercado y los procesos de consumo de las élites urbanas. La literatura sobre la ciudad global (Marcuse y van Kempen, 2000; Sassen, 1991; Yeoh, 1999) sostiene que el espacio urbano es utilizado para producir conexiones particulares entre una ciudad en específico y las ciudades globales que funcionan como nodos de control de las cadenas de valor globales.

La diferencia entre estas teorías y la política de vitrina yace en el rol del espacio urbano dentro de la economía política urbana. En la política de vitrina, el rol del espacio urbano es fungir como un sitio altamente visible a través del cual las agencias gubernamentales publicitan y exhiben la efectividad de sus programas entre los actores de su subsistema de política. Esto sucede independientemente de si el uso del espacio urbano produce valor de cambio para los actores urbanos. Las agencias gubernamentales no utilizan el espacio urbano para la producción de valor, sino para avanzar en el proceso

de institucionalización de su programa de trabajo en los procesos más amplios y abstractos de la acción pública en una sociedad urbana.

El concepto de política de vitrina, aunque concebido a partir del estudio de innovaciones urbanas, también puede ser aplicado al estudio de las innovaciones públicas en general. Su aplicación nos permitiría examinar si los promotores de innovaciones públicas priorizan la visibilidad de sus programas y políticas entre sus públicos clave como estrategia para generar consenso y apoyo a sus innovaciones.

Conclusiones

En este capítulo presentamos un resumen de nuestros estudios en los que propusimos los conceptos relacionados de *institucionalización fast-track* y *política de vitrina*. Utilizamos el concepto de institucionalización *fast-track* para describir una estrategia de institucionalización de innovaciones urbanas en la que, con el afán de abrir las agencias lo más rápido posible, de mantener el control de sus programas, y de mostrar resultados rápido, los promotores de las nuevas agencias hacen un *bypass* al proceso más amplio de construcción de consensos políticos en torno a la nueva agencia y se concentran en la creación *fast-track* de capacidades institucionales para la operación de las agencias. Propusimos el concepto de política de vitrina para describir una estrategia de localización de inversión en infraestructura en la que las agencias seleccionan lugares altamente visibles con la intención de exhibir la efectividad de sus programas entre sus públicos con el objetivo de convencerlos sobre los méritos de la agencia como una solución de política pertinente y legítima para un problema público emergente.

Si bien nuestro trabajo se inspira en el estudio de una agencia de espacio público en la Ciudad de México, creemos que los conceptos de institucionalización *fast-track* y política de vitrina pueden ser aplicados y tienen poder explicativo para otros tipos de innovaciones urbanas en ciudades tanto del Sur como del Norte Global. La relevancia de nuestros conceptos para la literatura sobre circulación de políticas radica en su capacidad para explicar los casos en que las innovaciones para la gestión urbana tienden a tener tiempos de vida muy cortos o tienden a desaparecer con la entrada de los nuevos gobiernos locales. Nuestra explicación tiene que ver con los procesos de institucionali-

zación de las innovaciones urbanas y las teorías de cambio detrás de la operación de las innovaciones. Motivados por echar a andar las innovaciones lo más rápido posible y por mantener el control político sobre la agenda de trabajo de las nuevas agencias, los promotores de las innovaciones hacen *bypass* al largo y laborioso proceso de construcción de un consenso societal sobre la relevancia del problema público que la innovación urbana pretende abordar y sobre la legitimidad de la innovación como la opción de política pública más adecuada para resolver tal problema. Es decir, pasan por alto el proceso más abstracto de institucionalización de la innovación urbana en la construcción social de la acción pública. En su lugar, los promotores utilizan sus atribuciones legales para dotar a las innovaciones urbanas de las capacidades institucionales necesarias para operar lo más rápido posible. Es decir, se concentran en la institucionalización de capacidades legales, financieras y organizacionales.

La teoría del cambio detrás de esta estrategia radica en que la operación de las innovaciones urbanas y la visibilidad de sus programas lograrán eventualmente convencer a los actores sociales relevantes sobre la relevancia del problema público que la innovación urbana aborda y la legitimidad de la innovación urbana como la solución de política adecuada. Es decir, la apuesta causal es que la visibilidad de la innovación terminará por convencer al resto de los actores societales sobre la necesidad y pertinencia de su existencia, logrando así el consenso en torno a la innovación urbana en los procesos más amplios de acción pública. Esto, a menudo, no sucede así. La visibilidad de los programas de las innovaciones urbanas no es suficiente para convencer a los actores sociales relevantes sobre su legitimidad y pertinencia. Al no estar respaldadas por un consenso político más amplio sobre su relevancia y pertinencia, los cambios en las prioridades políticas de las administraciones locales ponen en riesgo la continuidad de las innovaciones urbanas y, así como llegaron *fast-trak*, también tienden a desaparecer de un plumazo.

Nuestros conceptos de institucionalización *fast-trak* y política de vitrina tienen implicaciones para las políticas urbanas que se proponen introducir innovaciones para la gestión urbana. Ante la falta de suficiente respaldo societal, las innovaciones para la gestión urbana tenderán a ser efímeras y con alto riesgo de desaparecer en el corto plazo. Nuestro estudio sugiere que una apuesta causal alternativa sería primero invertir tiempo y esfuerzo en construir un consenso societal más amplio sobre la relevancia del problema público que la innovación urbana se propone enfrentar y la legitimidad de la innovación

como la solución adecuada de política pública. En el caso de la AEP, lanzamos la hipótesis que una estrategia más efectiva hubiera sido trabajar con comunidades de bajos ingresos en zonas periféricas y marginadas de la ciudad para crear prototipos de parques de bolsillo que luego se pudieran haber escalado al resto de la ciudad. Este primer paso en esta estrategia hipotética hubiera creado el respaldo popular y comunitario que a su vez hubiese logrado que la AEP y su agenda de trabajo trascendieran los ciclos electorales y resistido los cambios de administración. Una vez construido ese respaldo social más amplio, un segundo paso hubiera sido embarcarse en el proceso de institucionalización formal de la AEP a través de proveerla de capacidades institucionales para operar. Esta apuesta causal alternativa, desde nuestro punto de vista, hubiese incrementado las posibilidades de institucionalización y permanencia de la AEP y también podría funcionar para otro tipo de innovaciones urbanas.

Concluimos apuntando algunos de los pasos que sería conveniente dar en esta agenda de investigación. Primero, nuestro estudio propuso el concepto de institucionalización *fast-track*, pero nos preguntamos si existen otros tipos de institucionalización de innovaciones urbanas diferentes al que nosotros propusimos en nuestro estudio. Avanzar en identificar otros tipos de institucionalización de innovaciones para la gestión urbana nos permitiría dar pasos hacia la construcción de una tipología de estrategias de institucionalización de innovaciones urbanas.

Segundo, en nuestro estudio propusimos el concepto de política de vitrina, pero quizá lo que hicimos fue identificar un tipo de política de vitrina. Nos preguntamos si existen otros tipos de política de vitrina diferentes al que nosotros identificamos en nuestro estudio de la AEP. Es decir, ¿existen otras estrategias para visibilizar el trabajo de una innovación urbana? ¿Existirá otro tipo de objetivos detrás de los esfuerzos de visibilizar, diferentes que los que nosotros identificamos? Lo más seguro es que sí, y esperamos que otras investigaciones puedan contribuir a matizar y desdoblar nuestro concepto de política de vitrina.

Tercero, nuestro estudio de la AEP identificó que la motivación detrás de la innovación urbana era elevar a la Ciudad de México a los niveles de las grandes ciudades globales a través de implementar lo que a los ojos del jefe de Gobierno y su equipo se entendía como mejores prácticas internacionales de planeación urbana. Sin embargo, los conceptos de ciudad global y mejores prácticas de planeación urbana pueden tener significados distintos para

diferentes gobiernos locales y actores urbanos. Creemos importante seguir investigando qué es lo que los actores locales comprenden como una ciudad global, qué entienden por mejores prácticas de planeación urbana y cómo es que esos entendimientos se conectan con los procesos de institucionalización de las innovaciones para la gestión urbana.

Finalmente, necesitamos más estudios comparativos de los procesos de institucionalización de las innovaciones urbanas entre ciudades tanto del Sur como del Norte Global. ¿En qué medida y bajo qué condiciones las innovaciones urbanas alcanzan mayores o menores niveles de institucionalización? ¿Cuáles son los factores que explican los niveles de institucionalización de las innovaciones urbanas en diferentes ciudades del mundo? Por ejemplo, el programa de calles a plazas en la ciudad de Nueva York fue una innovación urbana que logró altos niveles de institucionalización. Una posible explicación para el éxito del programa es que Estados Unidos vivió una fuerte ola de gobiernos urbanos neoliberales durante las décadas de 1990 y 2000 que lograron reconfigurar ciertos aspectos del espacio urbano. El papel de factores como el sistema de gobierno, las ideologías políticas imperantes en una sociedad, el contexto económico y social, o la influencia de los arreglos institucionales urbanos solo se pueden explorar a través de una agenda de investigación comparada.

Referencias

AEP (2018). *Autoridad del Espacio Público: Pasado, presente y futuro*. Gobierno de la Ciudad de México.

Brenner, N., y Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". *Antipode*, *34*(3), 349-379.

Brenner, N., y Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*, *9*(1), 101-107.

Bruns-Berentelg, J., Noring, L., y Grydehøj, A. (2022). Developing urban growth and urban quality: Entrepreneurial governance and urban redevelopment projects in Copenhagen and Hamburg. *Urban Studies*, *59*(1), 161-177.

Crossa, V. (2009). Resisting the entrepreneurial city: Street vendors' struggle in Mexico City's Historic Center. *International Journal of Urban and Regional Research*, *33*(1), 43-63.

Delgadillo, V. (2018). Diez años de políticas de espacio público: La construcción de nuevas desigualdades en la Ciudad de México. *Quid 16*(9), 168-183.

Díaz, A., y Zabaleta, D. (2018). La Ciudad de México: Un modelo de gobernanza fragmentado, ¿divide y gobernarás? En Patrick Le Galès y Vicente Ugalde (eds.), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Duque, I. (2020). Medellín-Barcelona: Redefiniendo las formas de cooperación y la circulación de políticas urbanas (1995-2017). *Iberoamericana*, *20*(74), 101-124.

Duque, I., y Ortiz, C. (2020). Medellín in the headlines: The role of the media in the dissemination of urban models. *Cities*, 96, 102431.

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. En *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* (vol. 71, núm. 1).

Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
Logan, J., y Molotch, H. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
López-García, D., y Heathcott, J. (2022). Showcase politics: The production and distribution of new public space in Mexico City. *Journal of Urban Affairs*. Publicado primero en línea.
Lorrain, D. (2014). Introduction: The institutions of the urban fabric. En D. Lorrain (ed.), *Governing Megacities in Emerging Countries*. Farnham: Ashgate Publishing.
Marcuse, P., y van Kempen, R. (2000). *Globalizing cities: A new spatial order?* Londres y Cambridge: Blackwell.
McCann, E. (2011). Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda. En *Source: Annals of the Association of American Geographers* (vol. 101, núm. 1).
Macmillen, J., y Stead, D. (2014). Learning heuristic or political rhetoric? Sustainable mobility and the functions of "best practice". *Transport Policy*, 35, 79-87.
Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, *82*(2), 309-332.
Montero, S. (2017). Study tours and inter-city policy learning: mobilizing Bogota's transportation policies in Guadalajara. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *49*(2), 332-350.
Montero, S., Whitney, R., y Peñaranda, I. (2023). Experimental urban planning: Tensions behind the proliferation of urban laboratories in Latin America. *Planning Theory & Practice*, *24*(4), 473-488.
Peck, J., y Theodore, N. (2015). *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minnesota: University of Minnesota Press.
Peck, J., Theodore, N., y Brenner, N. (2013). Neoliberal Urbanism Redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, *37*(3), 1091-1099.
Sassen, S. (1991). *The global city: New York, London, and Tokio*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
Temenos, C., y McCann, E. (2013). Geographies of Policy Mobilities. *Geography Compass*, 7(5), 344-357.
Theodore, N., y Peck, J. (2012). Framing neoliberal urbanism: Translating "commonsense" urban policy across the OECD zone. *European Urban and Regional Studies*, *19*(1), 20-41.
Ward, K. (2003). Entrepreneurial urbanism, state restructuring and civilizing "New" East Manchester. *Area*, *35*(2), 116-127.
Whitney, R. A., y López-García, D. (2023). Fast-track institutionalization: The opening of urban planning best practice agencies in Mexico City. *Environment and Planning C: Politics and Space*, *41*(3), 600-616.
Wood, A. (2015). Multiple temporalities of policy circulation: Gradual, repetitive, and delayed processes of BRT adoption in South African cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, *39*(5), 568-580.
Yeoh, B. S. A. (1999). Global/globalizing cities. *Progress in Human Geography*, *24*(3), 607-616.

20

Fomento de la innovación en las ciudades: el Centro Bloomberg de Innovación Pública de la Universidad Johns Hopkins

Amanda Daflos
Bloomberg Center for Public Innovation
at Johns Hopkins University

Francisca Rojas
Bloomberg Center for Public Innovation
at Johns Hopkins University

Introducción

El Centro Bloomberg de Innovación Pública de la Universidad Johns Hopkins trabaja para impulsar la innovación en el sector público combinando prácticas de vanguardia con investigación de primer nivel para transformar la cultura de la administración pública, ofrecer resultados excepcionales a los ciudadanos e inspirar confianza en el servicio público. Creado en 2021 en colaboración con Bloomberg Philanthropies y la Universidad Johns Hopkins, el Centro trabaja con socios del sector público para crear un entorno propicio para la innovación en la administración. Al reconocer que los gobiernos a menudo no pueden abordar eficazmente cuestiones apremiantes como el cambio climático y la inclusión social porque esos retos multidimensionales son compartidos por múltiples departamentos, el Centro guía al funcionariado público a través del desarrollo y la implementación de soluciones innovadoras que abordan problemas críticos y complejos. Para ello es necesario adoptar e integrar una serie de nuevas estructuras, funciones y competencias institucionales que permitan una mentalidad creativa, la colaboración dentro y fuera de la administración y la aportación de soluciones novedosas a través de los compartimentos estancos departamentales y con múltiples partes interesadas. El objetivo es fomentar gobiernos creativos y ágiles que puedan aplicar

nuevas y mejores formas de superar los problemas locales y globales y mejorar así la vida de los ciudadanos.

Este capítulo presenta la labor del Centro como el primero de su clase al servicio de los gobiernos y que trabaja para crear capacidad de innovación entre los funcionarios públicos. En primer lugar, se describen brevemente los antecedentes de la práctica de la innovación en las ciudades. A continuación describimos cómo el Centro ofrece sus programas al funcionariado público de todo el mundo. Concluimos compartiendo ejemplos de experiencias de innovación pública extraídas de ciudades asociadas que han colaborado con el Centro Bloomberg de Innovación Pública de la Universidad Johns Hopkins.

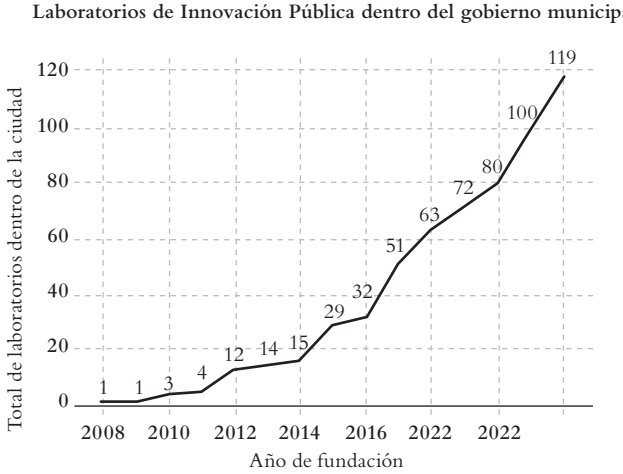
Antecedentes

La práctica de la innovación en la administración busca crear valor público desarrollando, aplicando y difundiendo "ideas nuevas y creativas que desafíen la sabiduría convencional y perturben las prácticas establecidas dentro de un contexto específico" (Torfing, 2016). La innovación en el sector público implica algo más que la mejora de servicios y políticas. Como forma de cambio en las prácticas y mentalidades establecidas, la innovación tiene facetas: puede ser un cambio disruptivo o un cambio incremental, e implicar tanto la creación y el despliegue de ideas totalmente originales como la adaptación de innovaciones desarrolladas en otros lugares. La innovación en el sector público se basa en el desarrollo de una comprensión profunda de problemas antiguos y complejos a través del pensamiento creativo, y en el aprovechamiento de los conocimientos y las ideas de los funcionarios públicos de todo el gobierno, junto con los expertos, socios y residentes que mejor conocen los problemas.

Las ciudades han desarrollado su capacidad para introducir y aplicar nuevos enfoques a los retos políticos situando equipos de innovación (i-teams), oficinas o unidades específicas dentro de las estructuras de gobierno. Estos equipos proporcionan el personal, la capacidad organizativa y los recursos necesarios para poner a prueba y adoptar nuevas ideas. Una de las primeras unidades de innovación financiadas por la ciudad en Estados Unidos fue la Oficina del Alcalde de Boston para la Nueva Mecánica Urbana, creada en 2010 como un equipo de dos personas que servía de "puerta de entrada para cualquiera que quisiera mejorar Boston".[1] Desde entonces, las iniciativas públicas de

[1] Entrevista con Nigel Jacobs, 5 de septiembre de 2022.

Figura 1. Crecimiento de los laboratorios públicos de innovación en los gobiernos locales 2008-2022 (datos recopilados por el Centro Bloomberg para la Innovación Pública de Johns Hopkins en 2022)



Nota: El gráfico anterior se basa en una muestra de 119 unidades de innovación para las cuales se identificaron años de inicio confiables. Los laboratorios incluidos son unidades gestionadas por la ciudad que apoyan directamente la innovación del sector público a nivel local. El equipo de investigación continúa investigando activamente los años de inicio de otros laboratorios.

innovación han crecido rápidamente en todo el mundo. En 2022 nuestro equipo de investigación en el Centro contabilizó 119 unidades de innovación dentro de los gobiernos municipales, un número que se triplicó con creces de 2016 a 2022 (figura 1) (Rojas *et al*., 2022).

Las unidades de innovación creadas en las ciudades estadounidenses han estado dirigidas principalmente por los alcaldes, mientras que en Europa existe un movimiento mixto de laboratorios de innovación social y orientados al diseño iniciados por cargos electos, funcionarios y comunidades. América Latina vio su primer laboratorio de innovación en 2013 con el efímero LabCDMX de la Ciudad de México. Más tarde, la capital de este país creó un departamento consolidado encargado de digitalizar los servicios gubernamentales, la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP). Desde 2019 ha habido un auge en Sudamérica con el establecimiento de unidades de innovación en Buenos Aires, Fortaleza y Bogotá, por nombrar solo algunas. Una señal temprana de la formalización de la práctica de la innovación a nivel municipal llegó en

2011, cuando Louisville, Kentucky, designó al primer Chief Civic Innovation Officer. Hoy en día las unidades de innovación están dirigidas por personas con títulos tan diversos como director de Innovación y Experiencia (Reno, Nevada), director de Innovación Social (Turín, Italia), director de Iniciativas Estratégicas (Mobile, Alabama; Be'er Sheva, Israel) y, simplemente, director de Innovación (Estocolmo, Valencia, Filadelfia).

El Centro Bloomberg de Innovación Pública de Johns Hopkins es ahora la sede de un programa de i-teams que se puso en marcha en 2012, cuando Bloomberg Philanthropies proporcionó "capital riesgo" a cinco ciudades de Estados Unidos (Atlanta, Chicago, Louisville, Memphis y Nueva Orleans) para poner a prueba el trabajo entre compartimentos estancos en torno a grandes problemas concretos, en respuesta a los retos a los que se enfrentaban los alcaldes. Como la experiencia inicial resultó prometedora para abordar problemas de larga data, como la revitalización económica en Memphis y la reducción de la violencia en Nueva Orleans, en 2014 se puso en marcha una segunda oleada de programas de asistencia técnica para desarrollar la capacidad de innovación pública en más ciudades de Estados Unidos y Europa, además de Tel Aviv y Jerusalén (Israel).[2]

Una década después, más de 60 ciudades de todo el mundo han desarrollado sus capacidades de innovación a través del programa i-teams, y muchas otras han adoptado el modelo. A través de los i-teams, los alcaldes han puesto en marcha más de 442 iniciativas, han implicado a más de 38 000 residentes en el diseño de programas y políticas, y han formado a miles de funcionarios en sus ayuntamientos. El impacto de estos esfuerzos ha sido significativo, ya que los equipos han logrado avances cuantificables en ámbitos tan diversos como la seguridad pública, el crecimiento de las pequeñas empresas, el mantenimiento de las calles, la distribución de vacunas, la mejora de los barrios y otros.

El Centro como colaborador en el aprendizaje

El Centro Bloomberg para la Innovación Pública de la Universidad Johns Hopkins pretende fomentar el campo de la innovación pública proporcio-

[2] Harvard Kennedy School Case Number 2056.0 "Innovating by the Book: The Introduction of Innovation Teams in Memphis and New Orleans."

nando recursos de confianza y apoyo al funcionariado a través de programas de formación, asistencia técnica, subvenciones, conocimientos y creación de redes. Para apoyar a las ciudades que tratan de aportar nuevas ideas a cuestiones como el acceso a la vivienda y la reducción de la violencia, el personal del Centro se basa en décadas de experiencia y conocimientos procedentes de su trabajo en los sectores público, privado y sin ánimo de lucro, incluido el desempeño de funciones como directores municipales de innovación. El trabajo del Centro se basa en la siguiente plataforma para avanzar en la práctica y el conocimiento de la innovación pública:[3]

- La innovación debe reducir las disparidades y fomentar la equidad.
- La capacidad de resolver problemas es esencial para la innovación gubernamental.
- La innovación debe desplegarse en toda la administración para prosperar.
- La coproducción de conocimientos y soluciones a través del compromiso cívico es esencial.
- La transformación digital es fundamental para fomentar un gobierno inclusivo.
- El mundo académico y el gobierno pueden colaborar de forma significativa por el bien público.
- Compartir el impacto positivo de los programas gubernamentales puede generar confianza.

El Centro está estructurado en cinco áreas de práctica que trabajan juntas para ofrecer programas de apoyo a la ciudad y dar forma al campo de la innovación pública: Innovación, Transformación Digital, Compromiso Cívico, Académico y Comunicaciones.

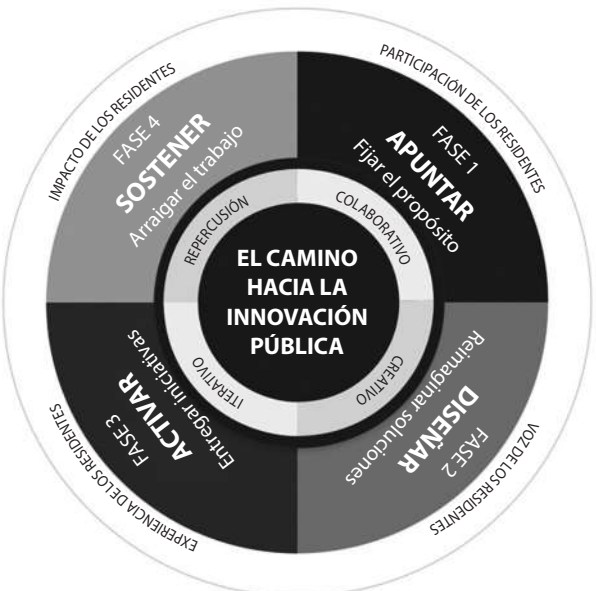
Innovación

La práctica de la innovación forma a alcaldes y personal municipal en el uso de herramientas y técnicas de innovación para abordar problemas nuevos o ya existentes. Cuenta con dos programas fundamentales: los i-teams y la Formación

[3] Bloomberg Center for Public Innovation at Johns Hopkins University, 2022. Prospectus.

en Innovación.[4] Los i-teams, que dependen del alcalde, están integrados en el gobierno y colaboran estrechamente con sus colegas de otros organismos o departamentos municipales para diseñar soluciones transformadoras a los problemas más difíciles a los que se enfrentan sus ciudades. El Centro concede una subvención a estas para la contratación de un i-team —que incluye funciones como las de director, diseñador cívico, científico de datos y gestor de programas— y les imparte formación sobre el plan de estudios del Camino hacia la Innovación Pública durante un periodo de 14 meses. El Camino hacia la Innovación Pública ofrece un enfoque para abordar los retos públicos mediante la participación de diversas partes interesadas, incluidos los residentes, para ayudar a definir los problemas, generar nuevas ideas y evaluar las soluciones (figura 2). Centrados en una cuestión prioritaria definida por el alcalde, los i-teams prueban las ideas en una fase temprana mediante la creación de prototipos y las mejoran rápidamente, centrándose en la evaluación de los resultados y la iteración de las ideas.

Figura 2. El Camino hacia la Innovación Pública



[4] Bloomberg Center for Public Innovation at Johns Hopkins University. 2023. Annual Report: Partners in Innovation Impact Highlights 2021-2022.

Este Camino hacia la Innovación Pública se centra en cinco competencias clave para impulsar el cambio: diseño cívico, análisis de datos, equidad y compromiso, gestión de la ejecución y el cambio, y narración de historias.

- *Diseño cívico:* es la capacidad de utilizar y aplicar métodos intencionados de diseño centrado en el ser humano que incluyan la investigación del usuario para comprender el problema, la ideación de posibles soluciones y la prestación de nuevas políticas, programas y servicios junto con las principales partes interesadas y los miembros de la comunidad.
- *Análisis de datos:* es la capacidad de comprender, interpretar y extraer consecuencias de grandes cantidades de datos que informan mejor la toma de decisiones, las estrategias y las prioridades del gobierno.
- *Equidad y compromiso social:* incluyen la capacidad de comunicarse y comprender la perspectiva de diversos grupos comunitarios y colegas que permiten a los dirigentes de la ciudad escuchar a un amplio abanico de interesados, reconociendo su experiencia vivida como pericia.
- *Entrega y gestión del cambio*: implican la capacidad de impulsar una cultura de innovación dentro del gobierno de la ciudad, gestionar los plazos y presupuestos para producir artefactos útiles del trabajo y prestar un sólido servicio al cliente.
- *Storytelling:* es la capacidad de presentar argumentos convincentes a favor del cambio, comprendiendo al público de dentro y fuera de la administración y articulando el valor de la innovación, así como abogando por nuevos programas y servicios.

Al desarrollar y emplear estas habilidades, los i-teams avanzan en un proceso de innovación que implica:

- *Cultivar la comprensión profunda* de las causas del problema prioritario implicando a los residentes y partes interesadas afectadas, generando confianza y promoviendo relaciones de colaboración. A través de un diseño en profundidad y de la investigación de usuarios, los i-teams desarrollan un conjunto de ideas para comprender mejor las causas profundas del problema seleccionado y crear una *Ambitious, Impaction Mission* (AIM) y

un marco del problema que defina resultados medibles y centre a las partes interesadas más afectadas por el problema.

- *Crear un portafolio de ideas*. Partiendo de una comprensión más profunda del problema, los equipos de intervención trabajan con las partes interesadas en una lluvia de ideas y en el diseño conjunto de una cartera de ideas que generen un impacto duradero. Un enfoque de cartera es una combinación de intervenciones, cada una con su propio nivel de complejidad e impacto potencial, que se dirigen a un aspecto diferente de un problema complejo. Esta estrategia polifacética reconoce que ninguna solución por sí sola puede abordar plenamente problemas complejos.
- *Probar ideas*. Los i-teams crean prototipos de soluciones al problema prioritario, los prueban con las partes interesadas y documentan los aprendizajes procesables para mejorar las ideas. Al final del proceso de diseño, los equipos habrán realizado al menos dos rondas de pruebas de prototipos.
- *Construir una amplia aceptación de ideas* e identificar el apoyo necesario para convertir esas ideas en realidad. Al final del programa de formación, las ciudades comunican su compromiso de poner en práctica una o varias de las ideas de su cartera.
- *Avanzar en la forma de trabajo*. Al crear un entorno propicio para la innovación, los dirigentes municipales mantienen una cultura de la innovación en el ayuntamiento a la hora de aplicar estas nuevas competencias y enfoques a otros problemas de la ciudad.

El enfoque del Camino hacia la Innovación Pública también es fundamental para el Programa de Formación en Innovación, que desarrolla capacidades mediante la formación de alcaldes y sus equipos de liderazgo en el ayuntamiento. Se trata de un programa de siete meses que el Centro imparte en colaboración con el Programa de Formación de Alcaldes de la Iniciativa Bloomberg Harvard para el Liderazgo de las Ciudades.[5]

[5] La Bloomberg Harvard City Leadership Initiative se encuentra en el Bloomberg Center for Cities de la Universidad de Harvard. Desde 2017, la iniciativa ha apoyado a alcaldes y altos funcionarios municipales para abordar desafíos complejos en sus ciudades y mejorar la vida de los residentes. Para más información, véase https://cityleadership.harvard.edu/.

Transformación digital

La práctica digital trabaja con los gobiernos locales para evaluar, mejorar y escalar sus servicios digitales, apoyando el desarrollo de soluciones digitales innovadoras y eficientes. Desde 2021 el Centro se ha asociado con seis ciudades globales en cinco países para acelerar la transformación digital en el gobierno de la ciudad a través del enfoque i-teams descrito anteriormente. Reconociendo el papel fundamental que los datos y las tecnologías digitales desempeñaron en las respuestas de los gobiernos locales a la pandemia covid-19 que comenzó en 2020, el Programa Digital i-teams continúa ese progreso reuniendo a científicos de datos, diseñadores cívicos y expertos en gobierno digital en i-teams para "aprovechar los datos y las tecnologías digitales para mejorar los servicios públicos y crear un nuevo valor para las comunidades". Una subvención de tres años ayuda a los alcaldes a crear un equipo de expertos centrado en el despliegue de tecnologías digitales para abordar problemas prioritarios a través del Camino hacia la Innovación Pública, incluida la Agencia Digital para la Innovación Pública (ADIP) de la Ciudad de México y el Laboratorio de Innovación Pública (iBO) de Bogotá. Las otras ciudades de los equipos digitales son Ámsterdam, Reikiavik, San Francisco y Washington, D. C.

Participación cívica

La práctica de Compromiso Cívico apoya a las ciudades en la creación de asociaciones con residentes y grupos comunitarios para mejorar los barrios, principalmente a través del programa Love Your Block. Las ciudades que participan en Love Your Block invitan a grupos comunitarios a identificar proyectos prioritarios y les conceden minisubvenciones para apoyar soluciones que los grupos comunitarios y los residentes voluntarios pueden poner en práctica. Los proyectos vecinales incluyen la transformación de terrenos baldíos en huertos comunitarios y la ayuda a los vecinos para reparaciones vitales en el hogar. El Centro proporciona a las ciudades participantes una subvención de dos años para mantener a un miembro del personal de Love Your Block durante la duración del programa y financiación inicial para la ejecución del programa y las minisubvenciones. El Centro también proporciona al personal de la ciudad asistencia técnica en

estrategias de participación cívica, junto con formación y oportunidades de aprendizaje entre iguales. Un estudio realizado en 2021 por el Urban Institute sobre Love Your Block concluyó que el programa genera una red de relaciones recíprocas entre los residentes, sus vecinos y el ayuntamiento, que a su vez "estimula innovaciones centradas en los ciudadanos en materia de políticas y prácticas" (Edmonds *et al.*, 2021).

Academia

La innovación pública es un campo de investigación académica relativamente nuevo. Los estudios rigurosos sobre la innovación de los gobiernos locales son escasos y se centran principalmente en las experiencias de Norteamérica, Europa y Australia. Como organización universitaria distintiva que ofrece sólidos programas de desarrollo de capacidades con gobiernos y comunidades de todo el mundo, la práctica académica del Centro tiene la oportunidad única de colaborar con socios de ciudades globales para ejecutar una cartera de investigación aplicada que documenta y codifica enfoques transformadores de los problemas públicos. Para tender un puente entre la investigación y la práctica, la práctica académica también invierte en la producción, traducción y difusión de la investigación sobre innovación pública que es relevante para los líderes gubernamentales, los responsables políticos y los profesionales.

Además de sus actividades de investigación, la práctica académica gestiona la Beca Bloomberg de Innovación Pública, que ofrece a los profesionales de la innovación pública una oportunidad de un año en el Centro para reflexionar sobre su experiencia en el ayuntamiento en un entorno académico. Como pioneros en este campo, los becarios colaboran con el personal del Centro para crear nuevas perspectivas sobre la innovación en el sector público a través de actividades de liderazgo intelectual, como conferencias, investigaciones y escritos. Los becarios también complementan los programas existentes del Centro contribuyendo a las actividades de entrenamiento y formación desarrolladas para alcaldes y altos cargos municipales, incluidos los i-teams.

El trabajo de la práctica académica también implica el crecimiento de la próxima generación de líderes cívicos a través del programa Summer Scholars del Centro, que integra a estudiantes de posgrado de Johns Hopkins con ciu-

dades asociadas. A través de prácticas remuneradas de 10 semanas en ayuntamientos, de junio a agosto, los estudiantes de Hopkins aprenden en la práctica, junto con los i-teams y el personal de Love Your Block, para dar vida a nuevas ideas que aborden las necesidades y prioridades locales. El programa Summer Scholars incluye tutorías individuales y en grupo, orientación y formación previa a la partida, y talleres mientras los estudiantes están sobre el terreno. El Centro apoya además a los estudiantes proporcionándoles comentarios claros y constructivos, acceso a oportunidades de aprendizaje y talleres de desarrollo profesional, y recursos y espacios para el aprendizaje y la reflexión sobre la innovación pública.

Comunicación/comunicaciones

El área de Comunicación difunde el trabajo del Centro y capacita a los dirigentes municipales para que cuenten sus historias de éxito, amplíen las soluciones probadas y, en última instancia, ayuden a generar confianza en los sistemas que sirven a las comunidades. También alberga la Red de Innovadores Públicos, una comunidad de práctica que busca hacer crecer el ecosistema de innovación gubernamental conectando a los profesionales entre sí, destacando los últimos métodos y prácticas, y produciendo eventos de aprendizaje exclusivos. En 2024 la Red de Innovadores Públicos contará con casi 1 500 miembros de más de 500 ciudades de 70 países.

La innovación pública en acción

En una entrevista sobre su trabajo en Louisville, Kentucky, el director de Innovación de la ciudad compartió: "Mucha gente me pregunta: ¿qué hace un director de Innovación? Y yo les digo: si preguntas a 20 directores de Innovación, obtendrás 20 respuestas diferentes". La experiencia del Centro colaborando con ciudades nos ha demostrado que la innovación pública está profundamente basada en el lugar. Esto no solo se debe a las diferencias regionales que existen en este campo en todo el mundo, sino también a que los municipios son el nivel de gobierno más cercano a los residentes y responsables de gran parte de la prestación de servicios públicos fundamentales. En esta sección compartimos algunos aspectos destacados de cómo los profesionales

de la innovación trabajan para responder a sus comunidades y abordar las necesidades críticas de los residentes a los que sirven.

Bogotá, Colombia

En 2021 el Centro inició una colaboración con la alcaldesa de Bogotá, Colombia, Claudia López, para acelerar la transformación digital del gobierno de la ciudad mediante la creación y el apoyo a un equipo digital. En línea con las prioridades de la alcaldesa, el Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá (iBO) aplicó la metodología Path to Public Innovation al proceso de registro de residentes para el Sistema de Manzanas del Cuidado, un programa galardonado que aborda la equidad de género. Dirigido por la Secretaría de la Mujer de la ciudad, el Sistema de Manzanas del Cuidado alivia la elevada carga de trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres de la ciudad integrando una serie de servicios sociales en espacios comunitarios convenientemente ubicados, conocidos como "Manzanas del Cuidado". En los Bloques de Cuidados, las cuidadoras pueden ocuparse de su propio bienestar —ya sea tomando una clase de aeróbicos acuáticos, elaborando su primer currículum o recibiendo asesoramiento jurídico— mientras su hijo va a la guardería o su pariente anciano asiste a una clase de estiramientos. Estos servicios promueven el desarrollo personal, la mejora de la salud psicosocial, la generación de ingresos y el capital social no solo de las cuidadoras, sino de todos los miembros de la comunidad atendidos.

Si bien el personal municipal de la Secretaría de Asuntos de la Mujer sabía que miles de personas estaban accediendo a servicios en Bloques de Cuidados, querían saber más sobre los beneficiarios para poder diseñar servicios mejorados, basados en datos, y tomar decisiones políticas que reflejen las necesidades cambiantes de los cuidadores. La Secretaría de Asuntos de la Mujer aprovechó el enfoque de iBO hacia los problemas públicos y les encargó mejorar la forma en que los Bloques de Cuidados registraban y compilaban la información de los cuidadores, que los proveedores de servicios recopilaban laboriosamente a través de un sistema en papel y luego ingresaban en formularios digitales que carecían de interoperabilidad entre los 13 departamentos de la ciudad que prestan servicios.

El equipo multidisciplinario de expertos de iBO en administración pública, derecho, diseño de sistemas, experiencia de usuario, antropología,

Figura 3. iBO colabora con cuidadores en una investigación de usuarios en un bloque asistencial. Abajo a la derecha: una cuidadora con su identificación personalizada para registrarse en los servicios de Bloques de Cuidado

Créditos: Imágenes cortesía de iBO.

tecnologías digitales y comunicaciones aplicó habilidades y métodos de innovación para trabajar con las partes interesadas en la digitalización del sistema de registro y recopilación de información del programa. Al involucrar a los cuidadores a través de conversaciones en el lugar (figura 3), iBO descubrió que

las mujeres estaban muy contentas con los servicios que recibían en Bloques de Cuidados y anhelaban mostrarles a sus vecinos y familiares que pertenecían a una comunidad de cuidadores. Por lo tanto, el proceso de ideación también incluyó idear formas de construir un sentido de pertenencia a una comunidad de cuidadores, lo que a su vez contribuyó a generar confianza para que las mujeres se sintieran cómodas compartiendo información precisa con los proveedores de servicios de Bloques de Cuidados.

En última instancia, iBO diseñó una tarjeta de identificación física para cuidadores con un código QR que los proveedores de servicios escanean para registrar a los participantes, con información cargada automáticamente en una base de datos que permite a todas las entidades colaboradoras comprender mejor quién accede a los servicios para que puedan tomar decisiones más efectivas sobre la programación. El personal de la Secretaría de la Mujer vio que la cédula de identidad logró inesperadamente uno de los principales objetivos de los Bloques de Cuidados: validar la importancia del trabajo de cuidado. Un colega vio la simple tarjeta de plástico como "algo simbólico, pero ese símbolo comienza a movilizar a la gente", empoderando en última instancia a las mujeres y cambiando el valor percibido del trabajo de cuidados. En términos de transformación digital, el personal destacó las mejoras cruciales en eficiencia e interoperabilidad, las cuales permiten a la Secretaría de Asuntos de la Mujer tomar decisiones basadas en datos para programación futura y brindar a los proveedores de servicios la capacidad de dedicar más tiempo a brindar servicios. Un experto en datos observó que la nueva base de datos interoperable hace que sea más fácil "ver personas en los datos" en lugar de "solo números".

Fortaleza, Brazil

El objetivo del Laboratorio de Innovación de Fortaleza (Labifor) es diseñar e implementar políticas públicas novedosas que centren a los residentes. Labifor está ubicado dentro de Citinova, la fundación de ciencia, tecnología e innovación de la ciudad, y fue establecido por el alcalde en 2021 como una ampliación de un equipo de innovación anterior que se había centrado exclusivamente en repensar la movilidad urbana y mejorar la seguridad vial a través de resultados rápidos y proyectos dentro del departamento de transporte de la ciudad. El equipo de arquitectos, ingenieros, científicos ambien-

Figura 4. Labifor ha desarrollado triciclos eléctricos para que los recicladores recojan materiales reciclables de forma segura y eficiente

Crédito: Imagen cortesía de Labifor.

tales y de datos de Labifor comparte un compromiso con el servicio público y trabaja en todos los departamentos de la ciudad para idear y probar prototipos basados en un proceso de identificación de proyectos que prioriza los problemas en los que el equipo cree que pueden generar un impacto en un periodo corto de tiempo.

Labifor participó en el Programa de Capacitación en Innovación del Centro en 2022 y 2023 para trabajar en un desafío del alcalde para abordar el riesgo climático de la ciudad y mejorar la salud pública. Trabajando con el Camino hacia la Innovación Pública durante un periodo de siete meses, el equipo elaboró su plan de gestión de residuos "Mais Fortaleza" para desarrollar estrategias que avanzarían en la ambición del alcalde de lograr una tasa de reciclaje del 50% para 2030. Los residuos sólidos son un problema ambiental para Fortaleza, ya que sus residentes generan más residuos por habitante por día (1.6 kg) que otras ciudades brasileñas (1 kg) y globales (1.2 kg).

Al involucrar a las partes interesadas relacionadas con la recolección de residuos, Labifor comprendió que los recicladores, trabajadores informales que recorren la ciudad separando a mano los materiales reciclables de los residuos domésticos, tenían el potencial de contribuir sustancialmente a los objetivos de reciclaje de la ciudad si pudieran integrarse en la estrategia de la ciudad.

A través del programa Re-ciclo, la ciudad ahora emplea formalmente a recicladores para recolectar materiales reciclables, y Labifor ha puesto a prueba triciclos eléctricos con ellos para apoyar un proceso de recolección de residuos más seguro, más rápido y más eficiente (figura 4). Además, un becario de verano del Centro Bloomberg para la Innovación Pública colaboró con Labifor y varias asociaciones de recicladores durante el verano de 2023 para desarrollar un sistema que registra digitalmente el volumen y el tipo de materiales de reciclaje recolectados, incluido un tablero que visualiza el progreso hacia la meta del alcalde.

El plan de gestión de residuos de Fortaleza forma parte de una cartera integrada de intervenciones que trabajan juntas para reducir las emisiones y las enfermedades asociadas con la contaminación del aire. Para mejorar la calidad del aire, la ciudad está invirtiendo en la creación de más parques y zonas verdes, permitiendo la movilidad sostenible a través de 420 kilómetros de nuevos carriles para bicicletas (también utilizados por los triciclos de reciclaje) y calles rediseñadas para priorizar a los peatones, y desplegando una red de 25 dispositivos de monitoreo de la calidad del aire en diferentes vecindarios para evaluar la efectividad de estas intervenciones. En un breve periodo de tiempo, la ciudad ha desarrollado sus capacidades de innovación y datos para integrar conocimientos de todo el gobierno de la ciudad, recopilar experiencia de los residentes y construir sistemáticamente ciclos de aprendizaje para avanzar en su misión a través de una cartera de intervenciones.

Conclusión

Los profesionales de la innovación representan los roles más progresistas en los gobiernos municipales. El Centro Bloomberg para la Innovación Pública de Johns Hopkins sirve para apoyar y desarrollar sus capacidades para abordar desafíos dinámicos, intersectoriales y complejos e impulsar de manera más efectiva transformaciones audaces y ambiciosas que mejoren la calidad de vida de todos los residentes. Este capítulo muestra cómo el Centro pone en práctica esta misión y trabaja en colaboración para transformar la cultura del gobierno, ofrecer resultados excepcionales para los residentes e inspirar confianza en el servicio público.

Referencias

Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector.* Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation*. Bristol: University of Bristol Policy Press.

Rojas, F., Smith, T., Entzminger, J., y Cole, L. (2022). Public Innovation: 6 Ways Local Governments are Breaking Boundaries. Bloomberg Center for Public Innovation at Johns Hopkins University. Consultado el 1º de febrero de 2024.

Edmonds, L., Gerken, M., y Bogle, M. (2021). *Reclaiming Shared Space through City-to-Citizen Collaboration: A Formative Evaluation of the Love Your Block Program*. Washington, D. C.: Urban Institute.

21

Centro de gobierno y políticas públicas basadas en evidencia bajo el formato de gobierno abierto. Análisis de la experiencia en la ciudad de Buenos Aires 2016-2023

Gonzalo Diéguez
Center for Advocacy & Global Growth

Fernando Straface
Universidad Austral

El propósito de este capítulo se centra en describir los aspectos más relevantes de la experiencia basada en la creación de la Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC) en el gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2023. Para ello tomaremos en consideración los procesos de planificación, monitoreo y comunicación desplegados en torno a la agenda de compromisos de gestión, iniciativa diseñada e impulsada bajo el formato organizacional de un Centro de Gobierno.

Las fuentes de información primaria y secundaria utilizadas provienen del análisis bibliográfico, el relevamiento de documentación institucional publicada y la realización de entrevistas semiestructuradas y en profundidad a seis funcionarios públicos de alto y medio rango que intervinieron directamente en el diseño e implementación de esta experiencia. El contenido del capítulo se estructura en cuatro apartados.

En el primero de ellos realizaremos una breve sinopsis en perspectiva comparada de los formatos de los Centros de Gobierno desplegados en diferentes países de la región latinoamericana. Un repaso de estas experiencias permitirá interpretar los fundamentos lógicos metodológicos asociados al formato institucional y al diseño organizacional en los que se asienta la decisión

política de impulsar la UGC dentro de la administración gubernamental de la ciudad autónoma de Buenos Aires.[1]

En segundo lugar analizaremos las metodologías empleadas en los procesos de planificación, monitoreo y comunicación gubernamental 360[2] que acompañaron el diseño y la instrumentación de la UGC (Elizalde y Riorda, 2013 y 2020). ¿Desde qué nivel político gubernamental se impulsó la iniciativa? ¿Cuáles fueron los criterios utilizados para definir los primeros objetivos y metas prioritarias? ¿Cómo se desplegaron los procesos de coordinación vertical y horizontal para planificar y monitorear metas transversales de gobierno? ¿En qué medida la inteligencia de datos suministrada por la UGC posibilitó ampliar y modificar los formatos de comunicación gubernamental?

Estas son algunas de las preguntas que orientan el análisis y que intentaremos responder a lo largo del desarrollo del segundo apartado. Posteriormente, en el tercer apartado, desplegaremos un análisis de la economía política de la experiencia, identificando aquellas variables de incidencia crítica que describen la performance y la influencia transversal de la UGC en el ciclo heurístico de la gestión de las políticas públicas de la ciudad de Buenos Aires y también de la región metropolitana (Sabatier, 2010; Aguilar, 2009). Repasaremos aquí la dinámica del proceso de trabajo, iniciado en una primera etapa bajo un modelo *top down* (racionalidad de implementación de políticas públicas desde la cumbre estratégica hacia las burocracias

[1] Estas experiencias constituyen el marco conceptual de referencia para dilucidar modelos de gestión pública basados en el uso de datos sistematizados y evidencia robusta para la toma de decisiones, el seguimiento de la gestión y el monitoreo ciudadano de las políticas públicas (*evidence based policy*) (Aucoin, 1997). Como señalan diferentes autores (Diéguez, 2014; Oszlak, 2017; Santiso, 2019 y 2020), en los últimos 20 años los avances del gobierno digital (GovTech) en numerosos países de la región han sido un factor catalizador para el despliegue de formatos organizacionales orientados a estructuras gubernamentales más ágiles, abiertas e innovadoras. En este sentido, el uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación y la gestión de inteligencia de los datos públicos han contribuido a la reconfiguración de los procesos de trabajo orientados a mejorar la eficiencia de las administraciones gubernamentales y la calidad de los servicios a los ciudadanos.

[2] El concepto de comunicación gubernamental 360 elaborado por Elizalde y Riorda hace referencia al abordaje sistémico de la comunicación de gobierno, integrando la estrategia de la comunicación gubernamental con sus tácticas, los públicos externos con los internos y la concepción tradicional de los medios masivos con la llegada de las redes sociales a la comunicación institucional.

de ventanillas) y luego, en una segunda etapa, instrumentado y enriquecido bajo la lógica de un modelo *bottom up* (racionalidad de implementación de políticas públicas de abajo hacia arriba) (Hogwood y Lewis, 1984; Sabatier, 1986; Aguilar, 2003). También examinaremos algunos obstáculos y desafíos de coordinación vertical y horizontal que la UGC debió afrontar al momento de alinear los compromisos prioritarios de gobierno con el accionar cotidiano de las distintas áreas gubernamentales y las estrategias de comunicación gubernamental.

Finalmente, en el cuarto apartado, señalaremos algunos hallazgos que nos permitan esbozar una serie de conclusiones preliminares en torno al aprendizaje organizacional y las capacidades estatales construidas, las oportunidades de mejora y los desafíos de institucionalidad pendientes en algunos de los procesos sustantivos y complementarios de gestión que brindaron soporte a la labor de la UGC.

Las experiencias de los Centros de Gobierno y las unidades de cumplimiento en la región. Una aproximación conceptual a la experiencia implementada en la ciudad de Buenos Aires

Como señala la exhaustiva obra de Shostak *et al.* (2023),[3] el concepto Centro de Gobierno (CdG) hace referencia a un modelo de gestión originado inicialmente en el nivel del orden nacional gubernamental, cuyo objetivo principal se focaliza en la mejora de los procesos de coordinación interministerial, impulsando así una mayor coherencia en la implementación de las políticas públicas.

Tal como advierten autores como Alessandro *et al.* (2013 y 2014), es importante tomar en especial consideración que la figura del CdG no necesariamente hace referencia a una oficina o estructura organizacional específica. En ocasiones puede estar conformado por diversas entidades no

[3] Esta obra despliega un exhaustivo análisis de sistematización de las experiencias de implementación de los Centros de Gobierno (CdG) desarrolladas en los últimos 10 años en siete países de la región: Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Estados Unidos. El estudio incluye más de 30 casos de análisis de prácticas de modelos de CdG en niveles de gobierno subnacionales y locales.

organizadas de manera jerárquica entre sí y sus funciones pueden ser ejercidas entre diferentes estructuras burocrático–administrativas.[4]

Desde el punto de vista operativo, los CdG despliegan siete funciones principales, orientadas a la consecución de los objetivos prioritarios de gobierno (Alessandro *et al.*, 2014, p. 35).

1) gestión estratégica
2) coordinación interministerial
3) monitoreo y mejora del desempeño
4) gestión política de las políticas públicas
5) comunicación y rendición de cuentas de los resultados ante la ciudadanía
6) configuración de las capacidades y la cultura del gobierno
7) construcción de inteligencia y capacidad analítica

Los trabajos de Alessandro (2016) y Alessandro *et al.* (2019) también destacan otro aspecto singular en la región de América Latina: la evidencia comparada demuestra que la instrumentación de los CdG en la región encuentra un caldo de cultivo particularmente fértil en los ecosistemas de los gobiernos locales.[5] En las ciudades de Latinoamérica (la región más densamente urbanizada del mundo en desarrollo)[6] los procesos de producción del gobierno resultan fácilmente visibles y sus principales políticas son relativamente más simples de observar y medir en perspectiva comparada con los niveles subnacionales o nacionales (Santiso, 2020, p. 62; Bracken *et al.*, 2019).

[4] Los Centros de Gobierno son unidades de gestión que ayudan a ordenar la complejidad y transversalidad de la gestión gubernamental, estableciendo prioridades y facilitando el logro de resultados. El Centro de Gobierno (CdG), como responsable por la gestión general de gobierno, usualmente se encuentra conformado por las dependencias y organismos que dan apoyo directo a la máxima autoridad política para el cumplimiento de las prioridades gubernamentales de carácter estratégico (Alessandro *et al.*, 2020, p. 17).

[5] La obra de Alessandro (2020, pp. 37-75) aporta evidencia valiosa en torno a las experiencias y la performance de los diferentes formatos de CdG implementados, especialmente en ciudades como Pernambuco, San Pablo y Río de Janeiro en Brasil, Cali en Colombia y Buenos Aires en Argentina

[6] De acuerdo con diferentes informes elaborados por el Banco Mundial (2014) y ONU Habitat (2012), el 80% de la población —unos 450 millones de personas— habita en las ciudades. En Asia la cifra es solo de 50%, mientras que en África escasamente llega a 40 por ciento.

Dentro del diseño institucional de los CdG instrumentados en la región,[7] se destaca particularmente la performance desplegada por las denominadas *Delivery Units* —también conocidas como "unidades de entrega", "unidades de ejecución" o "unidades de cumplimiento"—. El accionar de este tipo de unidades se enfoca exclusivamente en apoyar el cumplimiento de un cierto número específico de objetivos prioritarios para el jefe del Ejecutivo (Lafuente y González, 2018). Si bien el rol que desempeñan no suele abordar la totalidad de políticas que conforman el plan de gobierno, las metas de gestión prioritarias que diseñan, impulsan y monitorean usualmente adquieren un carácter gubernamental transversal.

En la figura 1 podemos observar el ciclo secuencial del proceso de trabajo característico en este tipo de unidades.

Figura 1. Funciones de la unidad de cumplimiento (*delivery unit*)

Definición de objetivos	Planificación	Recolección de datos y monitoreo	Mecanismos de mejora
1	2	3	4
Definir el qué: prioridades, metas e indicadores.	Establecer el cómo: acordar planes con trayectorias y cadenas de cumplimiento monitoreables.	Sistematizar la recolección de datos y la revisión de los avances para tomar decisiones y hacer correcciones de forma periódica sin esperar a que las crisis ocurran.	Implementar mecanismos de mejora del desempeño si hay obstáculos que desvían las trayectorias establecidas, apoyando a los ministerios sectoriales.

Fuente: Elaboración propia con base en los trabajos de Alessandro *et al.* (2013 y 2014) y Shostak *et al.* (2023).

[7] El trabajo de Alessandro (2020) también recoge y analiza otras experiencias de unidades de cumplimiento gubernamentales desarrolladas en el ámbito anglosajón, tales como: Citi Sat en Baltimore, BilghStat en Nueva Orleans, Delivery Unit en Londres, StateStat en Nueva Orleans y Maryland. Estos casos no solo conforman los primeros antecedentes concretos de modelos de CdG implementados, sino que también se han constituido con el paso del tiempo en el marco conceptual de referencia e inspiración de la mayoría de las prácticas instrumentadas en América Latina.

¿Cómo trabajan estas unidades de cumplimiento, en tanto se constituyen en un eslabón importante dentro del formato organizacional de los Centros de Gobierno?

De acuerdo con Santiso (2020), las metodologías para abordar y gestionar la resolución de los temas prioritarios se focalizan en primera instancia en la formación de pequeños grupos de trabajo que buscan incorporar la gestión pública basada en datos y evidencia sistematizada, monitoreando la implementación de las políticas públicas prioritarias con base en sistemas de información de gestión robustos y agilizando la implementación de los proyectos estratégicos.

La simplificación y reducción de nudos de procesos de naturaleza burocrática y administrativa y el impulso de un enfoque en los resultados son dos características distintivas en este tipo de diseños organizacionales.

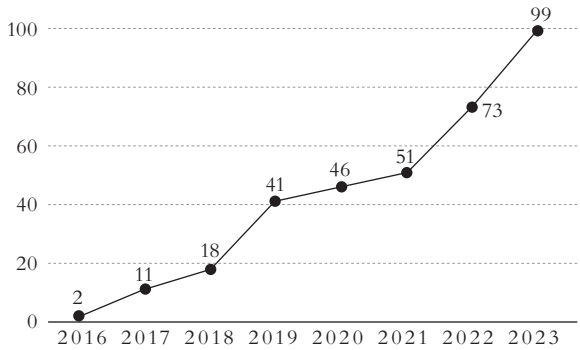
Este marco lógico metodológico constituye en la práctica la principal fuente de inspiración que brindó impulso a la creación de la Unidad de Gestión del Cumplimiento en la ciudad de Buenos Aires. "Es el espejo en donde decidimos mirarnos al momento de impulsar la Unidad del Cumplimiento de Gobierno en el año 2016", señala quien fuera su máxima autoridad durante ocho años (Straface, 2023).

La génesis de los compromisos de gobierno y el rol clave de la unidad de cumplimiento para impulsar políticas públicas basadas en evidencia

A poco menos de tres meses de comenzar la gestión gubernamental, el jefe de gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, hizo explícita su voluntad personal de desarrollar de manera integral un total de 20 hitos estratégicos de gestión pública durante los dos primeros años de su mandato. El liderazgo y decisión política del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires para impulsar la iniciativa de compromisos de gobierno sobre una arquitectura de políticas públicas basadas en evidencia constituye el primer paso necesario para describir los orígenes de la Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC).

Este proceso liderado por UGC alcanzó hacia diciembre de 2019, con la finalización del primer mandato de gobierno, un total de 72 metas medibles

Figura 2. Cantidad de compromisos de gobierno efectivamente cumplidos



Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados en https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/compromisos; https://buenosaires.gob.ar/noticias/rendimos-cuentas, y Alessandro (2020, p. 58).

con plazos específicos, desplegando un avance promedio de 90% de cumplimiento en el total de los compromisos asumidos (Alessandro, 2020, p. 54. Consultado en https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/compromisos).

Posteriormente, en el segundo mandato de gobierno comprendido entre 2019 y 2023, y con la irrupción de la crisis sociosanitaria del covid-19 a comienzos de 2020, el número de metas de gestión ascendió a 269, ampliando el radio de gobernanza e involucrando activamente un mayor número de actores de la sociedad civil y el sector privado bajo un nuevo formato denominado Compromisos de la Ciudad estructurados en torno a seis ejes de trabajo.[8]

Es importante destacar que los compromisos de gobierno contemplaron un número creciente de metas de gestión pública de naturaleza y escala de complejidad muy diferentes entre sí.[9] Tal como menciona Alessandro (2020, p. 54), del universo total, 66% contemplaba la concreción de metas de *producto*,

[8] Los seis ejes de trabajo sobre los cuales se organizaron los compromisos ciudadanos en el segundo periodo de gobierno, comprendido entre 2020 y 2023, fueron los siguientes: *1)* transformación urbana, *2)* ciudad digital, *3)* seguridad, *4)* educación y trabajo, 5) bienestar social y *6)* integración.

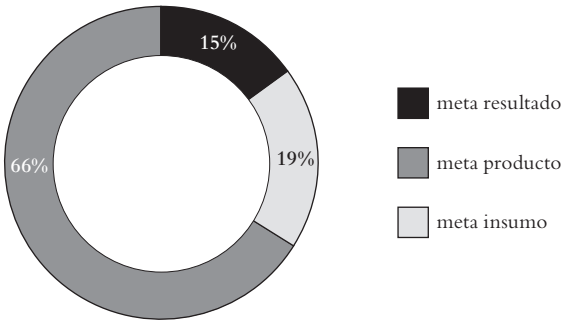
[9] El portal web de los compromisos de gobierno posee una herramienta digital denominada explorador de compromisos. Este tablero de control en línea permite visualizar el total de metas formuladas de acuerdo con diferentes criterios, como: porcentaje de cumplimiento, geolocalización, año, etcétera.

por ejemplo la edificación de 17 000 viviendas nuevas y la instalación de 80 000 luminarias en barrios vulnerables, la construcción de 12 kilómetros con ocho nuevos corredores del sistema de transporte metrobús, la creación de 30 nuevas escuelas con aulas para niños de tres años, etcétera.

En orden decreciente, otro 19% del total de compromisos de gobierno se constituyeron en metas de *insumo*, a saber: la digitalización de 90% de los trámites administrativos para interactuar con las burocracias, 100% de escuelas provistas con servicio de internet, la extensión del sistema de ecobici en 95% de los barrios, entre otras.

Finalmente, el 15% restante de los compromisos referían a metas de *resultados o impactos*, por ejemplo: consolidar la revinculación de 6 500 niñas y niños que perdieron contacto con la educación primaria durante el año 2020 por la pandemia de covid-19, la reducción de 30% de muertes por siniestros viales, etcétera.

Figura 3. Composición de los compromisos de gobierno por tipo de objetivo



Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados en https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/compromisos; https://buenosaires.gob.ar/noticias/rendimos-cuentas.

¿Cómo se desplegó a lo largo del tiempo la estrategia organizacional para definir y monitorear el cumplimiento de estos compromisos de gobierno?

¿Qué metodologías y procesos de gestión se pusieron en práctica desde la UGC junto a otras áreas del gobierno para alienar procesos de trabajo gubernamental de carácter transversal?

¿Cómo logró la UGC convertirse en un actor fundamental a la hora de impulsar un modelo de gestión de políticas públicas basado en evidencia?

En las entrevistas realizadas, los funcionarios que participaron de la implementación de la experiencia, afirman que —en primer orden de importancia— la variable de incidencia crítica consistió en el respaldo político explícito para impulsar un modelo de gestión pública orientado a la definición precisa de metas gubernamentales y la expansión de mecanismos de rendición de cuentas (Alessandro *et al*., 2014).[10]

En el caso del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, el diseño institucional de esta decisión política se orientó bajo el formato de un Centro de Gobierno, donde la UGC fue la unidad organizativa encargada de liderar la política de los compromisos de gobierno.

Para ello se constituyó dentro del ámbito de la Secretaría General y de Relaciones Internacionales un equipo especializado en definir los criterios metodológicos del primer listado de metas prioritarias y el seguimiento posterior del cumplimiento efectivo de estos compromisos de gobierno.

Los perfiles profesionales de aquellos funcionarios que integraron la UGC —unos 12 en total— eran fundamentalmente de carácter técnico con trayectorias laborales en el sector académico y privado. Mayormente carecían de exposición pública o de carreras políticas, un factor importante para que no fueran percibidos como potenciales competidores o rivales dentro del ecosistema gubernamental. Impulsado desde el primer momento por los funcionarios integrantes de la UGC, el formato de trabajo colaborativo y de articulación horizontal con el resto de las áreas gubernamentales constituye un punto de análisis clave de la estrategia de abordaje organizacional.

Si bien en un principio las funciones despertaron suspicacias respecto a un tácito rol de auditor interno, la figura de la UGC fue ganando protagonismo a

[10] Tal como señalan Alessandro (2020 y 2023) y Lafuente *et al* (2023), identificar el impacto de estos modelos de gestión aplicados en más de 10 países de la región bajo el formato de Centros de Gobierno todavía resulta una tarea compleja desde el punto de vista metodológico. Asimismo, la evidencia sistematizada aún es insuficiente para arribar a conclusiones robustas. Si bien los datos disponibles y las perspectivas de los actores clave entrevistados suelen ser generalmente favorables sobre el efecto que trae aparejada la puesta en práctica de este tipo de unidades organizacionales, aún resta un extenso camino para fortalecer el sustento empírico en torno a esta agenda de investigación.

medida que los insumos de trabajo que producía y compartía (guía de criterios metodológicos para el diseño de metas e indicadores, información de gestión sistematizada con infografías, informes técnicos sobre los obstáculos para el cumplimiento de los compromisos en tiempo y forma), brindaban un valor agregado al proceso de planificación estratégica gubernamental que realizaban por sí mismos los propios ministerios.

En resumidas cuentas, la capacidad de confeccionar información de gestión fidedigna de carácter transversal y el impulso de un esquema de trabajo horizontal y colaborativo fueron dos elementos clave para el empoderamiento interno de la UGC con los integrantes del elenco gubernamental. Como señala Alessandro (2023), progresivamente con el tiempo la UGC se fue convirtiendo en "el guardián del listado de los compromisos de gobierno", merced a una metodología de trabajo consistente en articular y consensuar los criterios de priorización de las metas gubernamentales con los diferentes ministerios.

De manera complementaria, Straface (2023) también ratifica este ítem. "Un compromiso de gobierno no puede fallar. Una vez que ha sido definido de manera conjunta como meta prioritaria, el presupuesto y el seguimiento de esa política pública se encuentran garantizados [...] su carácter reviste máxima importancia estratégica para el jefe de gobierno".

En tal sentido, un punto clave de la estrategia de comunicación institucional impulsada por la UGC hacia el interior de la administración gubernamental fue lograr que los ministros se convirtieran con el tiempo en los auténticos voceros de los compromisos de gobierno.

En palabras de Straface (2023): "Asumimos un contrato público de *delivery* con la ciudadanía, la publicación permanente de información de gestión en torno al cumplimiento de los compromisos de gobierno se transformó en un poderoso vector de control ciudadano [...] este formato de trabajo no solo permitió retroalimentar los mecanismos de *accountability* social, sino que también (re) legitimó nuestro rol hacia el interior del gobierno, facilitando una mayor alineación de la planificación y el monitoreo de las diferentes políticas ministeriales con los objetivos prioritarios de gobierno".

De esta manera, el formato de los compromisos de gobierno impulsado permitió alinear y movilizar a los diferentes ministerios detrás de una visión común gubernamental y objetivos de gestión pública precisos (Alessandro, 2020, p. 56).

Este conjunto inicial de 20 políticas públicas definidas con carácter prioritario y estratégico, de naturaleza y escalas muy diversas,[11] presentaban también una serie de características alineadas al formato institucional de un modelo de gobierno abierto[12] (Oszlak, 2017). En este sentido, a partir de 2017, los compromisos de gobierno se tradujeron en la definición de metas públicas sobre la base de una serie de relevamientos efectuados previamente mediante procesos de cocreación y participación ciudadana, con plazos de cumplimiento específico, información presupuestaria desagregada y mecanismos de rendición de cuentas permanentes a la ciudadanía.

Tal como menciona Alessandro (2020, p. 28), el formato de los compromisos de gobierno impulsados contempló no solo temáticas características o inherentes a la gestión de los gobiernos locales (como la remoción de automóviles abandonados o la refacción de baches en el asfalto), sino también objetivos multidimensionales de naturaleza transversal y carácter más complejo.

Por mencionar algunos ejemplos, dentro del listado de compromisos podíamos encontrar las siguientes metas: fomentar la capacitación de 9000 mujeres de entre 18 y 35 años en nuevas tecnologías, garantizar la circulación de trenes de subterráneos cada tres minutos con prestación de servicio wifi, promover la cobertura curricular del 100% de escuelas en contenidos de programación y robótica, desplegar la integración de 1000 cámaras privadas al sistema público de videovigilancia, desarrollar la instalación de 80000 nuevas luminarias en barrios vulnerables, entre otros.

Tal como señala Alessandro (2020, p. 55), la estrategia de los compromisos de gobierno promovida a través de la UGC persiguió dos grandes propósitos

[11] El listado de compromisos de gobierno se constituyó en una agenda ambiciosa y heterogénea de priorización de políticas públicas. Por este motivo, entre el conjunto de metas de gestión podemos observar algunas de carácter multidimensional, como: incorporar la presencia efectiva de 1000 policías en las calles, implementar la circulación de trenes de subterráneos cada tres minutos con servicio wifi, desarrollar sistema on line de compras públicas, garantizar siete consultas pediátricas en el primer año de vida de niñas y niños nacidos en la ciudad, entre otros (véase el listado completo de los compromisos en https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/secretariageneral/compromisos-de-gobierno).

[12] El trabajo colaborativo impulsado por la UGC, junto a los diferentes ministerios y los habitantes de diferentes zonas geográficas de la ciudad de Buenos Aires para diseñar, monitorear y rendir cuentas de los compromisos asumidos, reúne los componentes característicos de un formato de gobierno abierto, a saber: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación (Oszlak, 2017, p. 32).

en forma simultánea. Por un lado, impulsar un formato de gestión pública más eficaz, integrando de manera transversal la articulación de las políticas públicas de los diferentes organismos de gobierno para que converjan de manera consistente con el cumplimiento de alguno de los compromisos prioritarios asumidos.

Por el otro, dotar de mayor volumen organizacional a la cultura de rendición de cuentas desde el gobierno hacia la sociedad civil y la ciudadanía mediante una plataforma de comunicación gubernamental 360. El sitio web de los compromisos de gobierno (https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/compromisos) publicó información de gestión actualizada y georreferenciada, brindando el espacio para que los ciudadanos participen confirmando o refutando la información gubernamental y expresando sus opiniones respecto a los avances y obstáculos encontrados para el logro de las metas propuestas.[13]

De manera complementaria, a partir de 2017, por iniciativa de la UGC, se fueron incorporando progresivamente nuevas instancias virtuales y presenciales de frecuencia semanal y mensual directamente vinculadas con los mecanismos de rendición de cuentas.

En la primera etapa, los procesos de presentación de reportes y avances de gestión eran liderados por la UGC junto a las diferentes áreas de gobierno involucradas en la gestión efectiva de los compromisos. En la segunda instancia, las reuniones presenciales fueron encabezadas por el jefe de gobierno junto a vecinos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y funcionarios públicos (Alessandro, 2016; Alessandro y Straface, 2019; Freytes *et al.*, 2017; Lafuente y González, 2018).

Estos encuentros no solo potenciaron los procesos de rendición de cuentas gubernamentales y ampliaron los mecanismos de *accountability* social con diferentes actores de la sociedad civil, sino que además retroalimentaron la estrategia de abordaje de la UGC al momento de concebir y diseñar nuevos compromisos de gobierno. Para finalizar, cabe mencionar que otra de las tareas relevantes derivada del accionar de la UGC consistió en evitar la yuxta-

[13] Para medir el nivel de avance en el cumplimiento de los compromisos de gobierno, se publicó en el sitio web el listado de todos los compromisos asumidos, el plazo y las trayectorias de avance, incluyendo gráficas, visualizaciones dinámicas, fotos y videos. De esta manera cualquier actor de la sociedad civil o el mercado podía comprobar el estado de cada compromiso de gobierno en tiempo real.

posición de planes y proyectos provenientes de las distintas áreas gubernamentales que trabajaban en el abordaje de diferentes componentes vinculados a una misma política pública.

En palabras de algunos de los funcionarios entrevistados, la UGC posibilitó una mayor y mejor sincronización de las diferentes áreas de gobierno en torno a las prioridades de gestión agrupadas bajo los compromisos de gobierno. De esta forma, la coordinación interministerial y la articulación de políticas públicas alineadas en torno a una serie de objetivos prioritarios repercutieron favorablemente sobre el accionar gubernamental, dotándolo de una mayor cohesión y coherencia organizacional.

FIGURA 4. Porcentaje de cumplimiento promedio de los compromisos de gobierno

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/compromisos; https://buenosaires.gob.ar/noticias/rendimos-cuentas.

IDENTIFICANDO ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS. ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESEMPEÑO DE LA UGC

En este apartado mencionaremos brevemente algunas variables complementarias que consideramos relevantes para efectuar un análisis de la economía política del proceso de diseño e implementación de la UGC (Olson, 1965; Buchanan, 1968; Jenkins-Smith y Sabatier, 1993). Para esto hemos identificado cuatro dimensiones analíticas que permitan dilucidar algunas lecciones aprendidas en torno a la experiencia de su creación e instrumentación en el ámbito gubernamental de la ciudad de Buenos Aires.

Los primeros pasos de la UGC. Haciendo camino al andar

Como señalamos anteriormente, la secuencia de los procesos de trabajo para definir los criterios metodológicos con los cuales priorizar los compromisos de gobierno se originó inicialmente en 2016 desde una lógica de trabajo al estilo *top down*.[14] No obstante ello, a medida que los compromisos de gobierno ocuparon un lugar relevante en la agenda de la máxima autoridad política, la desconfianza hacia el rol y las funciones de la UGC se fue disipando.

Los funcionarios entrevistados coinciden en mencionar que las limitaciones más importantes que la UGC debió sortear en la fase inicial surgieron en los procesos de articulación con aquellas áreas de la estructura gubernamental que también desempeñaban tareas de planificación y monitoreo, tales como la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Economía.

Posteriormente, en la fase de transparencia activa y rendición de cuentas de los resultados bajo un formato de comunicación gubernamental 360 (Elizalde y Riorda, 2013, p. 52), los mayores desafíos surgieron en la interacción conjunta con la Secretaría de Medios, organismo encargado exclusivamente de la comunicación institucional de gobierno.

Como mencionamos anteriormente, las capacidades de producir y procesar información de gestión fidedigna y una estrategia de abordaje colaborativa y horizontal con los diferentes ministerios constituyeron dos elementos clave para describir el empoderamiento de la UGC.

Este valor agregado aportado por la UGC posibilitó alinear formatos de trabajo de carácter transversal, manteniendo una coexistencia coherente entre el listado de los compromisos de gobierno y las agendas sectoriales de aquellos ministerios que podían desempeñarse como potenciales actores de veto (*veto players*, Tsebelis, 1998). En la práctica, la UGC actuó como un dispositivo de ayuda técnica bidimensional a nivel intra e intergorganizacional.

Por una parte, colaborando junto a cada ministerio en robustecer y sofisticar el diseño y seguimiento de sus metas e indicadores de políticas públicas.

[14] Durante la primera fase experimental, la lógica del diseño de los tres compromisos de gobierno que se impulsaron durante 2016 estuvo concentrada en la máxima autoridad política, el jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta y la UGC. La racionalidad en los procesos de implementación, seguimiento y rendición de cuentas continuó con este formato de trabajo: involucrando únicamente a las áreas gubernamentales asociadas con el cumplimiento de esos compromisos específicos (el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Infraestructura).

Por la otra, impulsando que algunas de estas políticas públicas sectoriales se conviertan en prioridad del jefe de gobierno, incorporándolas de esta manera a la lista de los compromisos de gobierno.

Los primeros hitos de la UGC. Del rol activo en la coordinación al impulso de las rutinas de planificación y seguimiento

Hacia mediados de 2016, en plena etapa inicial del diseño de la política de compromisos de gobierno, la UGC afrontó exitosamente el primer desafío importante en materia de coordinación y articulación. Por decisión del jefe de gobierno, estuvo a cargo de liderar la primera mesa de trabajo interministerial, junto a los organismos de Seguridad, Espacio Público y Desarrollo Social, cuyo principal propósito consistía en consensuar el diseño de un conjunto de tres metas prioritarias de gestión. Estas metas darían lugar posteriormente al anuncio oficial de la estrategia de los primeros compromisos de gobierno.

Durante cuatro meses la UGC se encargó de sistematizar y homogeneizar información de gestión y elaborar también los criterios metodológicos requeridos para priorizar las metas de gestión gubernamental. Este ejercicio implicó para la UGC desafíos de coordinación horizontal y vertical entre diferentes áreas de gobierno, evitando la superposición de funciones y optimizando los mecanismos de coordinación bajo un formato de gestión de mejora continua.

La labor conjunta de la primera mesa interministerial arrojó como resultado un proceso de planificación de metas e indicadores "más sofisticado, riguroso y preciso" (Alessandro, 2023). Esta metodología de trabajo se convirtió en la piedra angular de la labor efectuada por la UGC en el proceso incremental de elaboración de los compromisos de gobierno.

Comunicación gubernamental 360: la UGC como catalizador de los procesos de rendición de cuentas verticales y horizontales

Tras el posicionamiento de los compromisos de gobierno como una característica distintiva de la gestión gubernamental, hacia inicios de 2017 la figura de la UGC comenzó a percibirse como un socio estratégico, no solo para visibilizar la gestión de los diferentes ministerios, sino también para colaborar con un proceso de comunicación gubernamental proactivo orientado a la rendición de cuentas.

En tal sentido, las contribuciones efectuadas por el equipo de la UGC al portal gubernamental BA Obras (https://obras.buenosaires.gob.ar/) se centraron en la provisión de información de gestión geolocalizada mediante infografías y videos, amplificando los canales de acceso a la información hacia un público no especializado e incentivando el monitoreo ciudadano de los avances en el desarrollo de obras de infraestructura.

A lo largo de 2020, durante la crisis sociosanitaria del covid-19, el rol desempeñado por la UGC fue muy importante en materia de coordinación de políticas públicas multinivel. Especialmente en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA),[15] territorio donde coexisten autoridades y responsabilidades del gobierno nacional, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y 40 municipios (véase https://buenosaires.gob.ar/coronavirus).

Estos ejemplos permiten también graficar el rol ascendente que progresivamente fue desempeñando la UGC como principal proveedor de insumos para el diseño de campañas de comunicación gubernamental en diferentes ámbitos y a través de múltiples plataformas:[16] desde folletería impresa en las oficinas de atención al público, hasta presentación de infografías en medios masivos de comunicación como diarios y televisión. La UGC realizaba un ejercicio de priorización de compromisos según los niveles de relevancia política y el riesgo de cumplimiento, para luego focalizar sus procesos en el monitoreo de los plazos de cumplimiento.

En síntesis, el equipo de la UGC no solamente producía datos de gestión sistematizados, sino que elaboraba informes cualitativos vinculados a la agenda de los compromisos de gobierno bajo un formato de lectura accesible para los diferentes públicos beneficiarios. Por esta razón el portal web de los compromisos se constituyó en uno de los sitios gubernamentales más frecuentados,

[15] El área metropolitana de Buenos Aires es la zona urbana común conformada por la ciudad de Buenos Aires y 40 municipios de la provincia de Buenos Aires. Posee una superficie de 13 275 kilómetros cuadrados y representa 37% de la población total de Argentina, de acuerdo con datos disponibles del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2003).

[16] Incluso también como generador de contenidos para el diseño de herramientas de marketing político en los periodos electorales correspondientes a los comicios legislativos de medio término en 2017 y 2021, así como en las elecciones de 2019, donde el jefe de gobierno obtuvo la reelección. Prueba de ello es que Fernando Straface, máxima autoridad responsable de la UGC y con un marcado perfil tecnopolítico (Moe, 1988; Aberbach, Putnam y Rockman, 1981), comenzó a formar parte de los comandos de campaña electoral a partir de 2017.

alcanzando más de 100 000 visitantes únicos mensuales y convirtiéndose en una de las interfases de gobierno digital más utilizadas del gobierno de la ciudad de Buenos Aires (junto con la aplicación virtual de trámites) (Alessandro, 2023).

La publicación del código abierto de la plataforma digital de los compromisos de gobierno. Replicando el modelo, más allá de la experiencia en la ciudad de Buenos Aires

Finalmente, otra dimensión de análisis a destacar fue el impulso a la difusión institucional de los compromisos de gobierno como un formato de gestión pública disponible para replicarse en otras geografías del país mediantes diferentes administraciones gubernamentales. Esta estrategia de visibilización institucional estuvo dirigida principalmente hacia otros gobiernos de nivel subnacional y local de Argentina, así como también otros países de la región.

Como parte del plan de gobierno abierto, a comienzos de 2019 las autoridades de la ciudad de Buenos Aires publicaron el software en formato de código abierto de la plataforma de los compromisos de gobierno (https://github.com/datosgcba/ba_compromisos#ba-compromisos).

Con base en los principios de transparencia activa y acceso a la información, las autoridades decidieron compartir la interfaz del sitio web de los compromisos de gobierno para que cualquier usuario público o privado pudiera acceder a las visualizaciones de los datos vinculados al cumplimiento de las metas.

De esta manera, dos de los componentes neurálgicos constitutivos de la plataforma de compromisos de gobierno fueron compartidos bajo estándares informáticos de libre disponibilidad y acceso público: la arquitectura de programación del portal web y los criterios metodológicos de priorización de metas de gestión gubernamental (https://compromisos-site.buenosaires.gob.ar/). En forma simultánea, la UGP fue la encargada de auspiciar una serie de encuentros de asesoramiento estratégico y apoyo técnico con autoridades gubernamentales de provincias y municipios interesadas en conocer y replicar la iniciativa. En tal sentido cobran relevancia las experiencias instrumentadas a partir de 2019 por las administraciones gubernamentales de las ciudades de Mendoza y Quilmes, dos distritos de alta densidad sociodemográfica gobernados por fuerzas con identidad político-partidaria significativamente diferente a la de la ciudad de Buenos Aires.

Conclusiones preliminares a modo de cierre

En primer lugar podríamos mencionar que el caso de la ciudad de Buenos Aires constituye uno de los ejemplos más notorios en la región, donde la figura de la unidad de cumplimiento (*Delivery Unit*) se incorpora al formato de gestión de un Centro de Gobierno previamente existente. Es importante recordar que antes de asumir como jefe de gobierno, Rodríguez Larreta se había desempeñado ocho años consecutivos —desde 2007 hasta 2015— como jefe de gabinete en la administración pública de la ciudad de Buenos Aires.

Desde ahí coordinó un esquema de planificación y seguimiento que contemplaba reuniones de trabajo de carácter mensual con cada ministerio. Este ejercicio de planificación estratégica era liderado desde la Secretaría de Planificación, organismo responsable de la totalidad del plan de gobierno. Estos antecedentes previos adquieren un carácter significativo al momento de dimensionar la creación y el desempeño de la UGC, especialmente en lo que concierne a la estrategia de abordaje transversal del diseño de las metas gubernamentales prioritarias y al monitoreo de los resultados esperados.

En segundo lugar, cabe preguntarse si podríamos considerar la creación de la UGC como un formato mejorado del modelo de gestión pública prexistente ¿O bien acaso su performance constituyó un formato innovador, incorporando nuevos procesos y herramientas de carácter disruptivo? Como mencionan Shostak *et al.* (2023, pp. 116, 216 y 229) y Alessandro (2019, p. 55), la agenda de los compromisos de gobierno impulsados a comienzos de 2016 constituyó en una primera instancia una versión ampliada —más sofisticada en su formato organizacional— del modelo de Centro de Gobierno preexistente. En ese sentido, el objetivo principal continuó centrado en mejorar los procesos de coordinación interministerial para alcanzar luego una mayor coherencia en la implementación de las políticas públicas.

No obstante ello, es factible también identificar a lo largo del desempeño de la UGC al menos dos elementos de carácter novedoso, a saber:

1) El ejercicio de priorizar explícitamente un número específico de metas de gestión dentro del plan de gobierno, trabajando de manera colaborativa en el ciclo heurístico de la política pública.
2) El impulso de publicar los compromisos asumidos y difundir sistemáticamente sus niveles de cumplimiento, tanto hacia el interior de la

propia administración gubernamental como en diferentes sectores de la sociedad civil.

En relación con el primer punto, podemos afirmar que la política de compromisos de gobierno fue concebida desde sus orígenes como una práctica de gestión pública exclusivamente orientada a la utilización de evidencia para la toma de decisiones y la promoción del involucramiento ciudadano en el monitoreo de los resultados obtenidos. En este sentido, el rol desempeñado por la UGC adquiere relevancia crítica al realizar en primer término un novedoso ejercicio de priorización de las metas gubernamentales de acuerdo con niveles de relevancia política y riesgo de cumplimiento. Luego, en una segunda instancia, enfocándose en un riguroso proceso de monitoreo de aquellos compromisos seleccionados y anunciados públicamente por el jefe de gobierno.

El monitoreo, la corrección a tiempo de ciertos desvíos en la implementación de la política pública y la visualización de los compromisos de gobierno como metas coherentes y consistentes de gobierno aparecen en el horizonte como tres vectores de incidencia directamente asociados a la labor de la UGC. Tal como señala Alessandro (2023), el principal activo que de manera incremental logró consolidar la UGC en materia de articulación y coordinación es la alineación del plan de gobierno detrás de prioridades compartidas, no de agendas ministeriales sectoriales segmentadas y competitivas entre sí.

La tarea inicial encomendada a la UGC orientada a reforzar los incentivos por cumplir las prioridades de gobierno se expandió y legitimó por dos vías en forma simultánea. Por un lado, a través de una metodología de trabajo colaborativa articulada con la mayoría de las áreas gubernamentales. Por el otro, mediante la elaboración de informes técnicos y el despliegue de acciones de asistencia metodológica con los ministerios al momento de elaborar los indicadores y las metas requeridas para el diseño de los compromisos de gobierno.

En síntesis: las capacidades de producir y procesar información de gestión fidedigna y una estrategia de abordaje articulada en modo transversal con las diferentes áreas gubernamentales constituyeron dos componentes clave para el empoderamiento de la UGC, transformándola en un socio estratégico dentro de la administración gubernamental y disipando recelos sobre su rol de auditor interno (*watchdog*). En relación con el segundo componente novedoso

vinculado a las acciones de transparencia activa y el impulso a la rendición de cuentas de los compromisos asumidos, es posible destacar algunos efectos favorables del formato de gobierno abierto y los procesos de comunicación gubernamental 360 desplegados por la UGC.

En tal sentido, la difusión y visibilización institucional de los compromisos de gobierno posibilitó que un porcentaje mayor de la ciudadanía conociera con mayor detalle las prioridades de gobierno en un contexto de arena pública saturada. Asimismo, de acuerdo con la realización de experimentos aleatorios controlados (Freytes, 2017, Alessandro *et al.*, 2019), a medida que aumentó el conocimiento de la existencia de los compromisos de gobierno y la difusión intensiva de información sobre su cumplimiento, también se incrementó la confianza ciudadana y el interés por participar.

Los mayores niveles de involucramiento ciudadano se registraron especialmente en torno a aquellos compromisos de gobierno que despertaban mayor sensibilidad en amplios sectores de la opinión pública, tales como seguridad ciudadana, obras públicas, movilidad y transporte urbano (Lafuente, Mosqueira, *et al*, 2023). La evidencia sistematizada en el estudio elaborado por Freytes (pp. 25-34) sugiere que cuando el gobierno se compromete y cumple, también se incrementa la credibilidad ciudadana acerca de los datos publicados.

De esta manera, la información precisa y rigurosa provista por la UGC, vinculada al seguimiento de los obstáculos y el monitoreo de los resultados alcanzados, se transforma en insumo clave y en un vector de incidencia crítica.

En resumen, podríamos afirmar que el rol de la UGC no solo potenció la visibilización de la gestión de los diferentes ministerios, sino que también impulsó un proceso de comunicación gubernamental proactivo orientado a la rendición de cuentas. Contemplando el incremento sostenido en el número de compromisos asumidos y el elevado porcentaje del cumplimiento, es posible señalar también que algunas de las contribuciones atribuidas al desempeño de la UGC fueron significativas sobre el accionar gubernamental, dotando de mayor coherencia e integralidad el ciclo de las políticas públicas.

En tal sentido, el uso de evidencia sistematizada, la gestión de la inteligencia de datos y una estrategia de abordaje colaborativo constituyen elementos distintivos que permiten describir la performance de la UGC como una experiencia de carácter innovador al momento de afrontar los desafíos de coordinación horizontal y vertical entre diferentes áreas de gobierno y la ciudadanía. Para finalizar, cabe recordar una vez más que la construcción de

capacidades estatales en Argentina constituye un proceso sinuoso y bien complejo, donde la volatilidad de las estructuras burocráticas se encuentra íntimamente asociada a los diferentes ciclos políticos (Cárdenas, 2010; Chudnosky *et al.*, 2014 y 2018, Diéguez).

En consecuencia, la institucionalización efectiva de la UGC —principalmente a través de la sanción de un marco regulador que formalice su existencia y garantice la continuidad de su labor dentro de la administración gubernamental— aparece como la principal deuda pendiente. Acaso este último ítem sea una de las principales lecciones aprendidas al momento de reflexionar en perspectiva crítica en torno a las oportunidades y desafíos presentes al momento de consolidar formatos organizacionales que despliegan nuevos patrones de vinculación Estado-ciudadano.

Referencias

Aberbach, J. D.; Putnam, R. D. y Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Aguilar, L. F. (2003). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar, *La implementación de políticas* (pp. 15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa.

Alessandro, M. (2016). Compromisos de Gobierno en Buenos Aires: selección, cumplimiento y rendición de cuentas. Presentado en el XXI Congreso del CLAD, Santiago de Chile.

Alessandro, M. (2020). *Gobernar las ciudades. El rol de los centros de gobierno y las unidades de cumplimiento*. Caracas: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, 5-76.

Alessandro, M. (2023). Entrevista personal efectuada el 22 de noviembre de 2023.

Alessandro, M., Cardinale Lagormasino, B. Scartascini, C., y Torrealday, J. (2019). Transparency and trust in government: evidence from a survey experiment. BID. Nota técnica.

Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2013). The Role of the Center of Government: a Literature Review. BID. Nota técnica.

Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alessandro, M., y Straface, F. (2019). Commitment to Deliver: Governance Innovation in Buenos Aires. Latin America Policy Journal Spring, Harvard Kennedy School, Student Publication, 8, 33–37.

Aucoin, P. (1997). The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy will Survive in Public Management. *Canadian Public Administration 40*(2), 290-306.

Banco Mundial (2014). *Latinoamérica: la más urbanizada del mundo, pero no la más planificada* disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/04/21/latinoamerica-mas-urbanizada-del-mundo-pero-no-la-mas-planificada

Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. Londres, RU: Methuen Publishing Ltd.

Bracken, M., A. Greenway, y Kenny, A. (2019). *De la información a la inteligencia: ¿Cómo adaptar las instituciones para el análisis de datos en el gobierno?* Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.

Buchanan, J. (1968), An Economist's Approach to "Scientific Polities". En M. Parsons (ed.), *Perspective in the study of Politics*. Chicago: Rand Mc Nally.

Diéguez, G., y Campos Ríos, M. (2013). "¿Hacia una (re) configuración de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía? Breves apuntes sobre el gobierno electrónico. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, (83), 102-110.

Diéguez, G., Gasparín, J., y Sánchez, J. (2014). Gobierno electrónico y capacidades estatales en América Latina y el Caribe. Estudio exploratorio en centros urbanos y agencias tributarias nacionales. Documento de trabajo en investigación socioeconómica, (6), 2-56, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.

Elizalde, L., y Riorda, M. (2013). *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía, - 250. II edición (2020).

Freytes, C. (2017). "Estudio del proceso de implementación de los Compromisos de Gobierno al interior de la administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" (manuscrito no publicado), Universidad Torcuato Di Tella.

Hogwood, B., y Lewis, G. (1984), Implementation. En *Policy Analysis for the Real World* (pp. 196-218). Oxford: Oxford University Press.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Serie de publicaciones del INDEC, Buenos Aires.

Jenkins-Smith, H., y Sabatier, P. A. (1993). The Study of the Public Policy Process. En P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Co: Westview Press.

Lafuente, M., y Gonzalez Saldarriaga, S. (2018). *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento?: Evaluando innovaciones en los gobiernos*. https://doi.org/10.18235/0001155

Lafuente, M. Mosqueira, E. *et al* (2023). *The Center of Government, revisited: a decade of global reforms*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Washington.

Moe, T. (1988). "Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB." 1987. *Studies in American Political Development* 2: 236-299.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

ONU Habitat (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana, Nairobi.

Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 209-229). Chile: CEPAL.

Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 21-28.

Sabatier, P. (1991). Toward Better Teories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 24, 147-156.

Santiso C., Zapata E. (2019). A GovTech goldrush is un derway in Latin America, Apolitical. 11 de septiembre 2019, disponible en: https://apolitical.co/solution-articles/en/a-govtech-goldrush-is-underway-in-latin-america

Santiso C., (2020). Can agile governance restore trust in government? Lessons from Latin America. *Dubai Policy Review*, no.2. Febrero 2020.

Shostak, R., Alessandro, M., Diamond, P., Mosqueira, E., y Lafuente, M. (2023). *The Center of Government, Revisited: A Decade of Global Reforms*, Estados Unidos: Inter-American Development Bank. Consultado el 15 de enero de 2024 en https://policycommons.net/artifacts/4464975/the-center-of-government-revisited/5262325/. CID: 20.500.12592/n4q51z.

Straface, F. (2023). Entrevista personal efectuada el 11 de octubre de 2023.

Tsebelis, G. (1998). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En S. Saiegh y M. Tommasi (comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 2-28). Buenos Aires: Eudeba.

22

Una política de innovación en Fortaleza: el caso de Labifor

Luiz Aragão Sabóia
Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza

Víctor Macedo Lacerda
Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza

Marisa Leitão
Laboratório de Inovação de Fortaleza – LabiFor

Rebeca Froés de Assis
Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza

Introducción

El crecimiento acelerado de los grandes centros urbanos a nivel mundial ha traído consigo una serie de retos que deben afrontar las administraciones municipales. Particularmente en el contexto de América Latina, los desafíos urbanos no solo presentan magnitudes distintas, sino que también tienen un componente socioespacial significativo, debido a las disparidades sociales y económicas que generalmente caracterizan a las grandes ciudades latinoamericanas (Sabatini, 2006; Caldeira, 2009). En este contexto, se vuelve extremadamente necesario que las políticas públicas urbanas de estas ciudades se construyan sobre valores como la justicia, la inclusión y la participación social. De esta manera, la búsqueda de soluciones innovadoras ocupa un papel central cada vez más importante en la agenda de la gestión municipal.

Además, se observa que no es común la utilización de la información como base para la toma de decisiones dentro de un enfoque sistematizado y analítico por parte del gobierno (Cloete, 2009). Esto justifica, en parte, las crecientes discusiones sobre los métodos y fuentes de obtención de evidencia que serían más adecuadas para el ciclo de las políticas públicas. En este contexto, desta-

can las metodologías que incluyen etapas como el prototipado y el pilotaje, previas a la implementación y expansión de la política en todo el territorio de jurisdicción.

La inclusión de procesos de innovación en el sector público tiene una dimensión estratégica, desempeñando el papel de impulsor del desarrollo económico y la modernización de la administración pública (ANAO, 2009; Bekkers *et al.*, 2011; Comisión Europea, 2013; De Vries *et al.*, 2015; Mazzucato, 2013; OCDE, 2005). Frente a esta modernización, es común que surja el concepto de innovación. Esta puede interpretarse como el proceso de generación e implementación de nuevas ideas con vistas a crear valor para la sociedad (Comisión Europea, 2013), repercutiendo no solo en la provisión de servicios públicos en sí, sino también en la forma en que el Estado es percibido y valorado por la sociedad (Cavalcante y Cunha, 2017).

Considerando el contexto de la ciudad de Fortaleza, la búsqueda de la inclusión de metodologías innovadoras para abordar las principales demandas de la ciudad no es diferente. Fortaleza viene ganando cada vez más protagonismo en el escenario brasileño y ocupa el cuarto lugar en el ranking de las ciudades más pobladas del país, con una población que supera los 2.4 millones de habitantes. En el ámbito de la innovación y el abordaje de los problemas urbanos a través de soluciones inteligentes, la ciudad cuenta con el Observatorio Fortaleza Ciudad Inteligente, que monitorea las políticas públicas con un enfoque en los principales rankings e indicadores mundiales. Desde 2019 la ciudad ha experimentado un crecimiento vertiginoso en el Ranking Connected Smart Cities, que identifica las ciudades más inteligentes y conectadas del país, y actualmente ocupa el decimoséptimo lugar.

Dado lo expuesto, este capítulo aborda la relevancia de la innovación en las políticas públicas urbanas, destacando a la ciudad de Fortaleza como un ejemplo en el escenario brasileño. El enfoque en la inclusión de metodologías innovadoras, como las utilizadas por el Laboratorio de Innovación de Fortaleza (Labifor), se destaca como un motor del progreso, yendo más allá de la mera originalidad para promover cambios en la formulación e implementación de políticas públicas. Para facilitar una mejor comprensión de la actuación del Labifor en el escenario de la innovación dentro de la gestión pública municipal y contribuir a este importante debate de manera práctica, este capítulo se divide de la siguiente manera. Después de esta breve introducción, la primera sección se dedica a contextualizar la agenda de innovación en la ciudad

de Fortaleza y el surgimiento del Labifor. A continuación, en la segunda sección, se presenta la visión y misión del Labifor, mostrando el alcance de su actuación. La tercera sección aborda las etapas de la metodología utilizada por el Labifor y la descripción de cada una. Luego, en la cuarta sección, se presentan algunos de los principales proyectos desarrollados por el Labifor. Finalmente, en la quinta sección, el capítulo concluye abordando el aspecto de las alianzas esenciales para el desarrollo de los proyectos por parte del Labifor.

La agenda de la innovación en la ciudad de Fortaleza

La gestión del desarrollo tecnológico e innovador de la ciudad de Fortaleza está a cargo de la Fundación de Ciencia, Tecnología e Innovación (Citinova). Este organismo de la gestión municipal, creado en 2014, tiene como objetivo establecer, promover y ejecutar la Política de Innovación y Desarrollo Tecnológico del Municipio de Fortaleza, mediante la efectiva interacción entre la administración pública municipal, universidades, centros de investigación y la iniciativa privada, con el fin de aplicar innovaciones y conocimientos científico-tecnológicos para el desarrollo de Fortaleza.

En los primeros años de existencia de la Fundación Citinova, sus actividades se centraron principalmente en las áreas de Ciencia y Tecnología, dejando en segundo plano la agenda de innovación. Dentro de su ámbito de actuación, se destacaron actividades como la promoción de iniciativas de inclusión digital, el diseño de plataformas de apoyo para satisfacer las necesidades de la gestión municipal y la promoción de programas de incentivo a investigaciones científicas centradas en desafíos urbanos, mediante la concesión de becas y/o la formalización de acuerdos de colaboración entre la administración pública e instituciones educativas.

Creación del Laboratorio de Innovación de Fortaleza (Labifor)

Simultáneamente a la creación de la Fundación Citinova, en un momento en que esta aún se estaba consolidando, se llevó a cabo en la ciudad de Fortaleza un ciclo significativo de intervenciones en el área de movilidad urbana, con la implementación de soluciones innovadoras y disruptivas en la ciudad. Se rompió el modelo de planificación que estaba vigente hasta entonces, centrado

en la priorización del transporte individual. La premisa en la implementación de estos proyectos fue probar inicialmente las soluciones propuestas a escala piloto y, tras validaciones basadas en datos y observaciones, expandirlas a otras regiones de la ciudad. Durante este periodo, la ciudad de Fortaleza comenzó a destacarse no solo en Brasil, sino también a nivel internacional, recibiendo premios importantes como el Sustainable Transport Award (2019), otorgado por el Institute for Transportation and Development Policy (ITDP).

Fue precisamente en este contexto que se creó el Laboratorio de Innovación de Fortaleza (Labifor), que ha funcionado como uno de los frentes de la Fundación Citinova desde octubre de 2021. La Fundación Citinova es un organismo perteneciente al organigrama del Ayuntamiento de Fortaleza, directamente vinculado a la oficina del alcalde, y tiene como objetivo desarrollar las agendas de Ciencia, Tecnología e Innovación en beneficio de la ciudad. En términos generales, el Laboratorio de Innovación de Fortaleza fue creado con la propuesta de ser un sector transversal, destinado al diseño de soluciones innovadoras para los problemas públicos, marcando así la expansión de la innovación pública a otras temáticas urbanas. Labifor desarrolla proyectos en diversas áreas, como movilidad, economía circular, gestión de residuos sólidos, seguridad pública y medio ambiente. Sin embargo, también es oportuno destacar que esta misma fecha marca el inicio de la exploración de otras dimensiones de la innovación en el sector público, sobre todo en lo que respecta al diseño metodológico de las políticas públicas. La idea central del Labifor es que los proyectos desarrollados se implementen, siempre que sea posible, en forma de prueba de concepto o proyectos piloto antes de una posible expansión al resto de la ciudad.

Por lo tanto, se puede decir que, con la creación de Labifor, la innovación en el sector público de Fortaleza superó la cuestión de la originalidad o la familiaridad con las soluciones propuestas, acercándose a cambios en la forma en que las políticas públicas pueden ser formuladas. Esto se alinea con los roles que otros laboratorios de innovación han estado desempeñando, ya que su principal objetivo es establecer una cultura de innovación en el sector público, permitiendo la improvisación, experimentación, prueba y error, y aceptación de riesgos dentro de las organizaciones públicas. Además de trabajar en el diseño de políticas públicas, el Labifor también ha sido responsable de compartir sus procedimientos metodológicos con otras instancias gubernamentales del municipio.

Esta área de acción ha reforzado la transversalidad del laboratorio en la estructura de la alcaldía, de manera que la agenda de innovación pueda estar relacionada con diferentes áreas de conocimiento. Es importante destacar otra premisa que ha marcado su actuación, la cual se refiere a la cuestión de la interdisciplinariedad. Además de activar la Fundación con sus demandas específicas, los otros sectores de la administración pública también son invitados a participar en la etapa de concepción de soluciones, así como en el pilotaje de proyectos, especialmente aquellos organismos que se consideran agentes finales potenciales, es decir, aquellos que serán responsables de la implementación de las políticas propiamente dichas si los pilotos tienen éxito. La transversalidad y la interdisciplinariedad se han convertido así en palabras clave en el compromiso de innovación asumido por el Ayuntamiento de Fortaleza.

Para lograrlo, el Labifor cuenta con un equipo multidisciplinar que involucra a profesionales de diversas áreas, divididos básicamente en dos núcleos bajo una coordinación central. El núcleo de políticas públicas se encarga de las actividades de desarrollo de proyectos, desde su concepción hasta la fase piloto con la implementación en la ciudad. Por otro lado, el núcleo de colaboraciones se encarga de viabilizar las asociaciones internas y externas que son esenciales para el desarrollo de los proyectos.

Desde esta perspectiva, también es importante señalar que, además de las interacciones internas en el organigrama municipal, también se permiten asociaciones entre la administración pública y otros actores, como universidades, centros de investigación, organizaciones sin fines de lucro y el sector privado en general, especialmente en lo que respecta al financiamiento y la operacionalización de los proyectos desarrollados, como se presentará a lo largo de este capítulo.

Visión y misión

A medida que el Labifor se consolidaba como institución, también le atribuía su propia perspectiva al concepto de innovación, apoyándose en la comprensión de que las prácticas innovadoras son aquellas en las que la estructuración de una idea está orientada a la intención de proporcionar algún "retorno" o "ganancia" para la sociedad (Bason, 2010). En cuanto a lo que abarca esta conceptualización, el Labifor defiende la incorporación de dos aspectos im-

portantes dentro de una pretendida definición de innovación. En primer lugar, es conveniente destacar que las soluciones consideradas innovadoras no necesariamente derivan de invenciones, es decir, relacionadas con la creación de nuevos productos y objetos, ya que la innovación también puede consistir en la adaptación de procesos ya existentes o en la apropiación de un producto por otro segmento de mercado (Capella, 2018).

En lo que respecta al segundo aspecto, se defiende que la solución propuesta de innovación no debe limitarse al ámbito de la tecnología, considerando que es muy común encontrar los términos *innovación* y *tecnología* siendo empleados casi como sinónimos. En este sentido, en la visión del Labifor, la mejor paridad para el concepto de innovación sería, de hecho, *transformación* —de procesos, servicios, hábitos y productos—, dentro de un esfuerzo en el que las soluciones tecnológicas se utilicen solo como herramientas, en articulación con otros tipos de estrategias. En este sentido, como institución, asume como misión y propósito establecer, promover y ejecutar la Política de Innovación y Desarrollo Tecnológico del Municipio de Fortaleza, buscando siempre lograr alguna transformación de orden social, económico y/o ambiental con el objetivo principal de mejorar la vida de los ciudadanos de Fortaleza. En esencia, se entiende que dicha transformación debe representar un intento de crear una alternativa de futuro mejor, alineada con el objetivo principal de las políticas públicas, entendidas como un esfuerzo gubernamental (acción, programa, proyecto, medida o iniciativa) que busca atender demandas sociales o resolver un problema reconocido como indeseable, como es el caso del hambre, la miseria, la contaminación ambiental, entre muchos otros.

Para ello, además de herramientas tecnológicas, se entiende que las prácticas innovadoras también deben recurrir a otras estrategias que sean coherentes con el principio de sostenibilidad, trazando intersecciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Desde una perspectiva práctica, la intersección con estos objetivos es importante, ya que destaca la alineación de las soluciones elaboradas con la agenda urbana internacional, reforzando el compromiso de la ciudad con la adopción de un modelo de desarrollo urbano justo y equitativo. En este sentido, se han implementado las siguientes estrategias: la participación de diferentes actores, el desarrollo de acciones de inclusión social, especialmente de grupos marginados, y la priorización de aquellas soluciones que implican la reutilización de materiales, siempre que sea posible.

A partir de esta comprensión, el Labifor establece como su visión institucional la intención de convertirse en una referencia en el ecosistema de innovación, principalmente en lo que respecta a la implementación de políticas públicas sostenibles. Esta visión se basa en la noción de que el crecimiento y la expansión de un ecosistema de innovación ocurren principalmente a través del intercambio de experiencias, así como la promoción de capacitaciones y mentorías para los nuevos participantes de la red. Ante esto, se observa la importancia de que tanto las discusiones sobre los procedimientos metodológicos como los informes de casos de éxito y fracaso sean documentados y puestos a disposición de la comunidad interesada. Esta es la intención de las siguientes secciones.

Metodologías y enfoques

Las ideas revolucionarias no surgen rutinariamente en la vida diaria, por lo tanto, la sistematización de procesos y metodologías de innovación es un factor clave para espacios como el Labifor. La estandarización es una palabra que no encaja muy bien con el concepto de innovación comúnmente difundido, ya que cada sector tiene su cultura y especificidades. Sin embargo, incluso si la innovación necesita ser algo tan disruptivo, es necesario sistematizar procesos que de alguna manera guíen las etapas del desarrollo de una solución. Hay varias metodologías de innovación que se adaptan a diferentes tipos de contextos, y entre ellas, el Labifor ha optado por basar su metodología en el Design Thinking.

La metodología del Design Thinking, a menudo descrita como el arte de materializar pensamientos, ayuda a concretar ideas innovadoras, haciéndolas tangibles y ejecutables. Este enfoque notable para el desarrollo de productos, la concepción de proyectos y la resolución de problemas se basa en los métodos utilizados por los *designers*, que abarcan etapas que incluyen la comprensión, exploración y prueba de la solución. Estas etapas del Design Thinking se dividen en cinco fases esenciales: empatía, definición, ideación, prototipado y prueba piloto.

Basándose en el Design Thinking, el Labifor sigue la premisa de que las soluciones idealizadas deben ser, siempre que sea posible, probadas en forma de proyectos piloto, con el objetivo de evaluar no solo la viabilidad de dichas

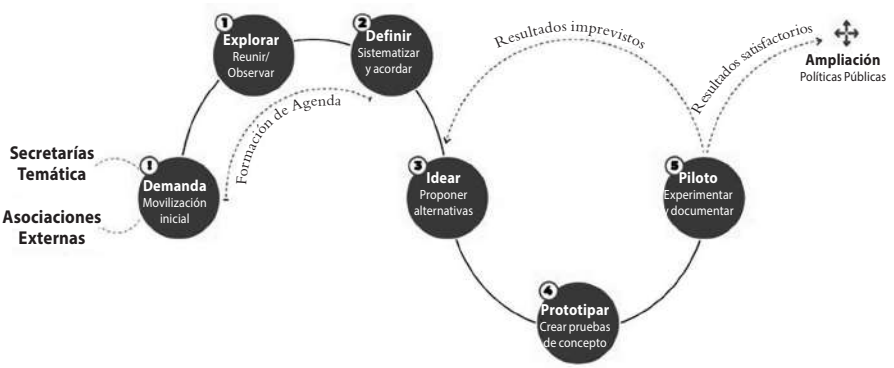
soluciones, sino también su eficacia en cuanto al logro de sus objetivos centrales. En la práctica, este nuevo enfoque rompe con el ciclo tradicional de la política pública (Secchi, 2010), ya que la fase de implementación de la política pretendida es precedida por etapas de prototipado y prueba piloto. La idea es que el diseño de las soluciones ocurra dentro de un proceso interactivo, en el cual la confrontación con los desafíos prácticos, hasta entonces desconocidos, así como los posibles resultados negativos (o por debajo de lo esperado), puedan retroalimentar la concepción de los proyectos, permitiendo la rápida corrección de los caminos para lograr los resultados deseados, y por lo tanto, el éxito del gobierno en esa área y/o política. Se trata, pues, de un proceso que conlleva la intención de que los recursos públicos se utilicen en soluciones efectivas.

Además de la inspiración en el Design Thinking, gran parte de las herramientas y procedimientos aplicados en el Labifor son resultado de la participación, en 2022, en el programa Innovation Training, ofrecido por el Johns Hopkins Bloomberg Center for Public Innovation en colaboración con el Centre of Public Impact. En esta oportunidad, miembros del equipo participaron en un entrenamiento de un año para ayudar a las ciudades a aprender cómo adoptar técnicas de innovación basadas en el diseño que involucran a los residentes en la prueba, adaptación y dimensionamiento de ideas creativas con un impacto duradero.

Posteriormente, una vez finalizada esta etapa de contacto directo con el Centro, comenzó un segundo ciclo de entrenamiento, cuya idea básica era que los participantes que acababan de completar el entrenamiento actuaran como agentes multiplicadores del conocimiento, siendo los encargados de transmitir lo aprendido a los demás. En total, este segundo momento, supervisado por el Centro, tuvo una duración de dos meses y fue fundamental para reforzar la cultura de innovación dentro del Labifor, así como para la formalización de las principales herramientas y procedimientos adoptados hasta hoy. De esta manera, como resultado de esta unión entre la metodología del Design Thinking y los aprendizajes en el proceso del Innovation Training, se desarrolló un proceso específico y coherente con el contexto en el que se encuentra el Labifor.

Gracias al uso de herramientas y métodos ágiles, fases como la definición del problema o el propio proceso de ideación se operacionalizan mediante el empleo de técnicas predefinidas, como la lluvia de ideas, el mapeo de actores,

Figura 1. Proceso metodológico utilizado por el Labifor



el mapa de empatía, la matriz CSD (siglas de certezas, suposiciones y dudas), el Design Sprint, entre otros. A continuación se presenta de forma resumida el uso de cada herramienta a lo largo de nuestro recorrido metodológico.

Fase inicial, demanda: activación del Labifor

En la fase inicial se identifican las demandas para la formación de una agenda temática y el inicio de las actividades del Labifor. Aquí, se entiende por agenda un conjunto de problemas o temas que se consideran relevantes y que, en este sentido, merecen intervención pública. En la práctica, un tema puede ingresar oficialmente a la agenda política del municipio a partir de alguna de las siguientes situaciones: una promesa de gobierno; la presentación de una demanda por uno o más grupos de interés; una catástrofe o eventualidad; o incluso a través de la alineación con agendas políticas de otras instancias, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Hay muchas formas, por tanto, por las que la gestión municipal puede tomar conocimiento de una demanda pública y convertirla en un reto o compromiso gubernamental.

Desde esta perspectiva, dentro del sistema de gestión de Fortaleza, una vez que se reconoce un desafío y se incluye en la agenda municipal, se busca identificar su temática central inmediatamente para que pueda ser remitida al órgano municipal que se considere más adecuado. A través de este modo de operación, que es bastante común en las ciudades brasileñas, la resolución

de las demandas públicas no implica necesariamente la activación del Labifor, siendo esta una decisión de la secretaría responsable del área o incluso del propio Poder Ejecutivo, especialmente cuando se sabe que el tema de la problemática motivadora se está abordando de manera innovadora en otros contextos o cuando la recurrencia de los problemas incita a buscar nuevas soluciones.

Otro punto de partida que está ganando cada vez más espacio dentro de las actividades del Labifor es la participación del equipo en concursos que buscan estimular el desarrollo de soluciones innovadoras para algún reto urbano enfrentado por los grandes centros. Normalmente, en estas oportunidades, las instituciones responsables (nacionales e internacionales) vinculan la convocatoria de presentaciones a la definición previa de algunos ejes temáticos, lo que exige a los municipios interesados tanto la realización continua de actividades de prospección como el establecimiento de redes de contacto donde este tipo de oportunidad pueda ser compartida.

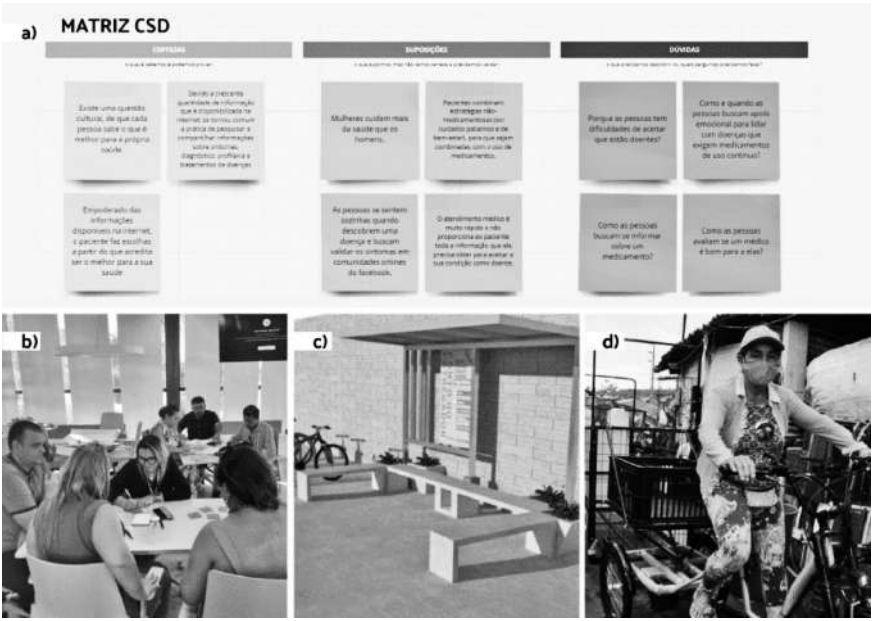
En cualquier caso, independientemente de cómo llega la demanda al Labifor, una vez activados, se inicia un proceso de identificación e implicación de todos los actores que tienen intersecciones significativas con el problema, especialmente los órganos de la gestión municipal, para que podamos recorrer todo el camino metodológico en articulación con estos, desde la etapa de Movilización hasta la pretendida Expansión de la política. Algunas fases de la metodología del Labifor están representadas en la figura 2.

Fase 1, explorar: reunir y observar

Una vez establecido el tema principal, comienza la siguiente fase, que implica la exploración de ese tema para recopilar y analizar información relevante relacionada con el problema en cuestión. Un término que describe bien esta etapa es *empatía*. El objetivo principal es entender cómo se sienten las personas involucradas con respecto al tema.

Dada la complejidad técnica de los diversos temas que se están abordando, se atribuye gran importancia a esta etapa de exploración. El papel del Labifor es facilitar el proceso de desarrollo de una solución innovadora, no siendo poseedor del conocimiento del fenómeno y la técnica que involucra la temática específica de cada proyecto. Por lo tanto, es esencial contar con la participación de colaboradores de las secretarías responsables de los temas.

Figura 2. Ejemplos de las fases del proceso metodológico del Labifor



Leyenda: a) Matriz de Certezas-Hipótesis-Dudas en la fase de Exploración; b) Momento del Design Sprint para concebir una solución en la fase de Ideación; c) Prototipo del proyecto Punto de Entrega; d) Registro de un momento en la fase piloto del proyecto Re-ciclo.
Fuente:

Involucrar a las secretarías finales en este proceso es crucial para que el equipo del Labifor comprenda las políticas y proyectos que ya se están realizando a nivel municipal relacionados con la demanda.

En esta fase, también es habitual involucrar a investigadores de universidades colaboradoras para entender el estado de la cuestión y proporcionar al equipo una visión que considere también aspectos a menudo obtenidos solo en investigaciones académicas. Para la recopilación de información se utilizan varias herramientas, principalmente entrevistas, clusterización, matriz CSD y recopilación de datos. Las entrevistas realizadas son en su mayoría semiestructuradas, tienen un guion previo, pero hay espacio para hacer preguntas fuera de lo planeado. Las preguntas utilizadas en la entrevista se basan en las principales dudas que surgen durante la investigación sobre el tema. Todas las respuestas se recopilan, y las percepciones obtenidas no solo se utilizan en la fase inicial, sino que orientan todo el proceso de elaboración de la política pública.

Además de las entrevistas, se realizan búsquedas y consultas en informes publicados por organizaciones de renombre sobre el tema. La investigación no se limita al contexto municipal; en esta etapa es importante comprender el panorama del tema en diversos niveles. Buscamos identificar políticas que ya se están implementando en el extranjero, así como en otras capitales del país.

El objetivo principal de esta etapa es profundizar en el conocimiento del tema. Para materializar este conocimiento elaboramos una presentación que se comparte con los involucrados, para que juntos definan los pasos de la próxima etapa, que implica la definición del problema a resolver.

Fase 2, definir: sistematizar y acordar

Frente a las observaciones recogidas en la fase anterior, se inicia otra etapa también indispensable para el éxito del proceso: la definición o delimitación del desafío. Si en la etapa anterior el objetivo era sondear las percepciones y los problemas que afectan a diversos grupos de actores, en este momento la idea es comprender sobre qué problemas se centrará directamente el laboratorio, ya que los grupos de actores tienden a proporcionar interpretaciones que, además de subjetivas, en el sentido de que dependen de la experiencia y el campo de acción de cada grupo, también aportan sobre componentes y aspectos que se entrelazan entre las causas y efectos de una misma problemática. En otras palabras, es como si cada *stakeholder* presentara no solo una pieza de un rompecabezas más grande, sino también elementos que, cuando se reúnen, generan un verdadero efecto dominó.

En este contexto, es importante que el laboratorio, como agente externo, pueda sistematizar los elementos señalados por cada grupo, reconociendo las relaciones de causa y efecto entre ellos. Para ello, una *helpful tool* puede estructurar las diversas narrativas en forma de un "Árbol de Problemas", que no es más que una representación gráfica de una determinada problemática en la que la situación problema se ubica en el tronco, mientras que sus principales causas y efectos negativos se ilustran en las raíces y la copa, respectivamente. Se trata de un ejercicio que debe realizarse de manera colaborativa, con el objetivo de destacar los problemas que, una vez abordados, pueden llevar a una solución más acertada y duradera. Normalmente, estos son los problemas que se encuentran en el tronco y en las raíces, ya que aquellos que están en

las ramas y hojas pueden entenderse como las últimas piezas del efecto dominó, de modo que repararlos no necesariamente impedirá que vuelvan a ocurrir en el futuro.

Vale la pena señalar que si bien no tiene sentido abordar exclusivamente los problemas que están en la copa del árbol, por otro lado, es necesario garantizar que los problemas que se encuentran en la base de la representación no sean demasiado vagos o generales. Por ejemplo, si como causa de la situación problema existe una cuestión tan estructural como "pobreza extrema", es necesario reconocer los límites y el contexto del desafío, dirigiendo, por ejemplo, los problemas que están en las raíces a grupos de agentes específicos: la pobreza extrema de los recolectores responsables de la recolección selectiva. Además, a lo largo de la práctica, también se nota que algunas problemáticas requieren el reconocimiento de ciertas retroalimentaciones, con el objetivo de evidenciar la existencia de ciclos viciosos. Por ejemplo, volviendo al caso de la condición económica de los recolectores, es probable que exista una cadena de factores que contribuya a la perpetuación de la extrema pobreza de este grupo, por lo que al tratarlos será posible revertir la condición inicial relatada, aunque a largo plazo. Cada problemática tiene sus propias especificidades.

Tanto el Árbol de Problemas como el reconocimiento de estos ciclos viciosos son recursos importantes para el ejercicio de delimitación en sí del reto, ya que facilitan el esfuerzo de interlocución entre el laboratorio y los diferentes actores (y entre ellos). Esto se vuelve importante porque, en varios casos, se percibe que después de ser activados durante la etapa exploratoria, cada grupo entrevistado tiende a generar una expectativa diferente con respecto a la dirección que debe tomar el desafío. Por esta razón, una vez que el laboratorio logra sistematizar gráficamente la problemática, intentamos reunir al mayor número de actores involucrados (preferiblemente de manera presencial) para validar la representación construida, entendiendo que es extremadamente importante que todos los grupos presentes puedan ver en el diagrama componentes que sean representativos de sus puntos de vista. El objetivo de este primer momento es evidenciar que, aunque el desafío se centre en ciertas piezas del rompecabezas, todos se beneficiarán de alguna manera, contribuyendo tanto a la sensación de inclusión de los *stakeholders* como a la confianza de cada uno de ellos en el proceso, ya que inevitablemente existirán brechas entre la situación elegida como "clave" y las expectativas de cada actor.

A continuación, una vez validada la representación, pasamos a un proceso de delimitación sintáctica del desafío, con el objetivo de encontrar la frase que mejor sintetiza los siguientes componentes: qué es el reto, para quién y por qué. Primero buscamos la respuesta para cada uno de estos componentes de forma aislada para, solo después, reunir tales respuestas en una única frase. En este momento, invertimos en un proceso interactivo y colaborativo, en el que buscamos reescribir cada parte de la oración, repitiendo el resto, hasta que no queden dudas sobre la claridad y objetividad de la frase final. Es un ejercicio que busca comunicar el desafío de la mejor manera posible, ya que compartimos la idea de que delimitarlo correctamente es la única forma de garantizar que la solución diseñada sea la más adecuada.

Fase 3, idear: proponer alternativas

Una vez finalizada la delimitación del reto, se pasa a la etapa siguiente, que consiste en proponer alternativas de soluciones. Para ello es fundamental la articulación del laboratorio con otras agencias gubernamentales, especialmente aquellas que serán responsables de la expansión del proyecto, es decir, de la transformación del proyecto piloto en una política pública permanente, en caso de que los resultados del proyecto piloto sean satisfactorios. La idea central es, partiendo del reto propuesto, encontrar una respuesta para la siguiente pregunta: ¿qué es necesario hacer para alcanzar el objetivo final? Se trata de una pregunta amplia cuya respuesta seleccionada se detallará en la etapa siguiente (prototipación), reservándose a este momento la elección del camino que, dentro de una variedad de caminos posibles, parece más adecuado y acertado.

Para ello, se vuelve a reunir al grupo de *stakeholders* para una sesión de lluvia de ideas (*brainstorming*), añadiendo cualquier otro agente que pueda haber sido identificado como resultado de la delimitación del desafío. En este primer momento todas las ideas son bienvenidas, enumerando las alternativas que surgen sin filtro ni preselección. El objetivo es que los participantes se sientan libres para explorar sus puntos de vista y creatividad. Por lo tanto, se esfuerza por crear un ambiente que sea propicio para el error, en el que los participantes puedan escribir, dibujar y crear, utilizando herramientas como marcadores, pizarras blancas (físicas o digitales), hojas, cartulinas, entre otros. Cabe destacar que en esta etapa algunos miembros del Labifor solo desempe-

ñan el papel de mediadores, mientras que otros, preferiblemente aquellos que no lideran el desafío, son invitados a participar junto con los demás *stakeholders*. La mediación es muy importante para garantizar la objetividad de la sesión, administrando el tiempo de las actividades.

Una vez que todos estén satisfechos con la lista de ideas, dentro del tiempo disponible, se pasa a un momento de revisión, en el cual los participantes se organizan en grupos para revisar sus ideas, complementando aquellas en las que algún miembro del equipo identifique como necesario tras la discusión colectiva. No se trata de podar o evaluar las ideas todavía, sino de perfeccionarlas para permitir la maduración y valorización de ideas que tal vez no se estén comunicando de la mejor manera. Solo en el momento posterior es que, con la lista de ideas revisadas en mano, los *stakeholders* pasarán a un momento de evaluación y elección de la alternativa de solución. Al igual que en el enfoque del Design Thinking, es el momento de converger a partir de la exposición de las fortalezas y debilidades de cada alternativa, considerando aspectos como: impacto, gobernabilidad, potencial de expansión y reproducción, entre otros.

Hay varios métodos y estrategias que pueden contribuir a este ejercicio. Por ejemplo, se pueden utilizar recursos como la distribución de las alternativas en un plano cartesiano o la construcción del llamado "Bull's Eye Diagram", aunque se realicen adaptaciones. Y, por supuesto, también se puede invertir en momentos de votación de las ideas, dependiendo del contexto y del nivel de articulación y consenso entre los *stakeholders*. En cualquier caso, la idea es salir de la sesión con una solución predefinida, aun en una etapa amplia, ya que, como se mencionó anteriormente, esta solución se prototipará en la etapa siguiente.

Fase 4, prototipar: prueba de concepto

La fase de prototipado comprende la elaboración de una evidencia práctica a partir de la concepción de la solución considerada más apropiada en la fase precedente. El prototipo utiliza representaciones concretas y experimentales de posibles soluciones, lo que permite evaluar la viabilidad y los impactos, tanto positivos como negativos, de la propuesta en cuestión. Este proceso, centrado esencialmente en el aprendizaje práctico, capacita al equipo para probar y mejorar sus ideas de manera ágil e interactiva.

Basándose en las particularidades de cada proyecto, se determina el alcance y la extensión del prototipo, que puede asumir formas de baja fidelidad, como bocetos y maquetas, o de alta fidelidad, más cercanas a la solución final. Es imperativo que los objetivos del prototipo estén claramente delineados, utilizando la problemática previamente definida como guía en esta fase. Estos objetivos pueden incluir la validación de funcionalidades específicas, la evaluación de la usabilidad o el análisis de conceptos clave. La precisión en la definición de los objetivos facilita la orientación del proceso de prototipado.

Tener en cuenta al público objetivo en esta etapa es crucial, ya que la participación de las personas interesadas en la temática ayuda a identificar elementos clave que deben incorporarse al prototipo. Estos elementos son fundamentales para una evaluación eficaz de la propuesta del prototipo. A través de audiencias públicas con la comunidad o *stakeholders* relevantes, se recopilan sugerencias y se realizan ajustes preliminares durante la fase de prototipado.

El objetivo final de esta etapa es obtener un prototipo construido y validado, que debe ser sencillo pero que garantice la completa evaluación de los objetivos propuestos. El Labifor ha desarrollado diversos tipos de prototipos, incluyendo maquetas físicas, borradores, representaciones visuales y mapas de flujo. Las herramientas utilizadas varían según la naturaleza del prototipo, es habitual el uso de software como Figma, SketchUp o Miro, que permiten validar la propuesta de manera visual. Finalmente, el prototipo debe considerar las condiciones de la fase de realización del piloto, como el tiempo de prueba, el lugar y otros factores determinantes para la transición del prototipo a la fase siguiente de pilotaje.

Fase 5, piloto: experimentar y documentar

La fase piloto consiste en implementar el proyecto a una escala reducida con el objetivo de evaluar interferencias e identificar puntos de ajuste necesarios. El plan para esta fase debe abordar cuestiones como el lugar de implementación, la cantidad, la estimación de la duración de la prueba y, no menos importante, los recursos necesarios para viabilizar la ejecución del piloto. Es crucial destacar la participación de la secretaría final y otras partes involucradas en esta etapa, ya que desempeñan un papel esencial como intermediarios entre el Labifor y el entorno donde se realizan las pruebas, que a menudo

incluyen espacios públicos. En la mayoría de los casos no se trata solo de una secretaría involucrada en este proceso.

En cuanto al lugar de implementación, es beneficioso considerar la participación de agentes locales, como líderes comunitarios y responsables de instalaciones cercanas, para apoyar en el mantenimiento y proporcionar retroalimentación durante esta fase. Además, es esencial identificar detalles del entorno que puedan influir en la evaluación del piloto. Cambios en calles o emprendimientos, por ejemplo, pueden impactar en los resultados de la evaluación. En lo que respecta a la cantidad a implementar en la fase piloto, es necesario considerar qué espacios en la ciudad son adecuados para la prueba. En proyectos que involucran intervenciones urbanísticas se recomienda realizar al menos dos pruebas piloto para obtener comparaciones significativas. Cuando el piloto incluye el uso de equipos, es importante tener en cuenta la cantidad mínima necesaria para obtener resultados fiables. El periodo de prueba debe ser suficiente para garantizar una evaluación completa de los requisitos de la solución, no siendo algo rígidamente definido. Frecuentemente, la secretaría final es responsable de viabilizar los recursos necesarios para la realización de la fase del piloto o se obtienen a través de asociaciones establecidas después de la selección del proyecto en convocatorias.

A lo largo de la fase piloto se realizan evaluaciones y ajustes. Herramientas como la técnica de observación, investigaciones de campo y entrevistas con usuarios son medios utilizados para evaluar. Aquí es importante destacar la importancia de las opiniones del usuario/público objetivo en este momento. Los proyectos desarrollados por el Labifor están hechos para personas, y para personas diversas, que, a pesar de un recorte demográfico o de perfil específico, tienen particularidades y realidades diferentes. Por lo tanto, sus visiones sobre el piloto son muy valiosas para la validación, para entender realmente lo que está funcionando o no, y la necesidad de ajustes puntuales o más significativos.

En el caso de intervenciones urbanas, se utilizan herramientas como la Plataforma Ghel para registrar patrones en la utilización del espacio y realizar comparaciones de antes y después. Los ajustes se implementan a medida que se identifican las necesidades. Esta fase suele ser un ciclo repetitivo entre ajuste y evaluación hasta que se verifique la mayor aproximación al objetivo propuesto por el proyecto. Y, así, tan pronto como se identifique que el proyecto está lo suficientemente adecuado para avanzar hacia la expansión, se inicia

entonces el proceso formal de entrega a la secretaría final para la formalización como política pública.

Fase final: ampliación o vuelta al diseño de la política

La etapa final cierra el flujo cuando el proyecto se entrega a la secretaría responsable de la expansión de la política pública. A lo largo de este proceso, el proyecto es supervisado y consolidado. Al final, todo el proceso se documenta en un archivo llamado Manual del Proyecto. Este debe contener todos los detalles principales, desde la fase de diseño de la solución hasta la ejecución del proyecto piloto y sus resultados. Además, el manual suele incluir sugerencias sobre ubicaciones y cantidades para la fase de ampliación. Es habitual que el Labifor preste cierto apoyo durante la fase de expansión, sobre todo al principio, para facilitar y garantizar la plena difusión del proyecto. La propagación de un proyecto de política pública a todo el territorio de la ciudad es una excelente validación de que ha logrado buenos resultados.

Cada etapa de la metodología presentada tiene sus especificidades y desafíos, pero ampliar el proyecto es todo un reto. Esta etapa requiere asegurarse de que el proyecto es lo suficiente sólido para pasarlo a la secretaría temática responsable, de forma que se garantice su continuidad.

A continuación se presentan algunos de los proyectos realizados en el Labifor y que se encuentran en distintas fases de la metodología presentada. La siguiente descripción de los proyectos servirá para comprender mejor el proceso.

Proyectos desarrollados por el Labifor

Dentro del núcleo de desarrollo de políticas públicas innovadoras, el Labifor ha encabezado y expandido proyectos en diversas áreas temáticas comunes a los grandes centros urbanos desde el inicio de sus actividades. Con un equipo multidisciplinar compuesto por profesionales de distintas áreas, el Labifor tiene proyectos en marcha simultáneamente en las distintas etapas de la metodología detallada en la sección anterior.

Como ya se mencionó, los proyectos desarrollados van más allá de la innovación tecnológica, considerando también aspectos de participación comunitaria, inclusión social y reutilización de materiales. A continuación se

Figura 3. Proyectos desarrollados por el Labifor

Leyenda: a) Microparque urbano; b) Puesto de apoyo del repartidor; c) Dispositivo de bajo costo de la Política de Vigilancia de la Calidad del Aire; d) Proyecto Re-ciclo; e) Centro de Reacondicionamiento Tecnológico.
(Fuente: Repositorio del Ayuntamiento de Fortaleza).

presenta el detalle de los principales proyectos desarrollados por el Labifor en los últimos dos años, representados en la figura 3, con una breve descripción de la fase actual en la que se encuentran y sus objetivos, resultados y aprendizajes principales.

Micro Parque Urbano

El proyecto Micro Parque Urbano comenzó su proceso en 2020, y en un año y medio fue pilotado y luego pasó a la fase de expansión. La fase de exploración y definición del problema consideró la combinación de temáticas relacionadas con la primera infancia, su acceso a áreas verdes y el concepto de parques naturalizados, siendo este último ampliamente difundido por el Instituto Alana. Los parques naturalizados son espacios al aire libre desarrollados a partir de elementos naturales, llenos de posibilidades de interacción, exploración y creación, que fomentan el juego libre, la convivencia, el vínculo con el espacio público, la naturaleza y el placer de estar al aire libre (Blauth, 2022).

A partir de estas temáticas, se recopilaron datos sobre la notable desigualdad socioeconómica en la ciudad de Fortaleza, donde más de 270 000 familias viven en situaciones precarias de extrema pobreza. En este contexto, se iden-

tificó que los niños en la primera infancia son los más vulnerables, considerando esta fase como crucial para su desarrollo social, cognitivo y emocional. Además de la falta de servicios y espacios públicos, hay un distanciamiento creciente entre los niños y la naturaleza, siendo esta última cada vez más percibida como esencial para la infancia.

En este contexto, se verificó que la ciudad de Fortaleza cuenta con 389 terrenos no urbanizados, muchos de los cuales están degradados y son objeto de vertido ilegal de residuos, violencia urbana, ocupación irregular, entre otros. La problemática se definió así: "¿Cómo podemos fomentar un mayor contacto de los niños en la primera infancia con espacios verdes públicos para estimular su desarrollo a través de la interacción con la naturaleza?". La propuesta de transformar estos terrenos en microparques se centró en el desarrollo infantil, a través del acto de jugar en la naturaleza desde la primera infancia y el contacto entre niños y cuidadores.

El Micro Parque Urbano es una combinación de parque naturalizado y plaza convencional, con elementos ya conocidos y demandados por la población, y se pensaron como elementos transformadores en los barrios periféricos de la ciudad. Alrededor de 10 400 m² de áreas antes hostiles y estigmatizadas se transformaron en una especie de "plaza-parque", generando un impacto directo en las comunidades locales al proporcionar un espacio público innovador, de calidad y conectado con la naturaleza.

El proyecto piloto consistió en la ejecución de dos unidades de estos parques en diferentes puntos de la ciudad y se desarrolló en conjunto con los siguientes órganos de la gestión municipal: Secretaría de Gestión Regional (Seger), Autarquía de Urbanismo y Paisajismo (URBFor), Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (Seuma), Autarquía Municipal de Tránsito y Ciudadanía (AMC) y Coordinación Especial de la Primera Infancia. Además de las asociaciones internas, el proyecto también contó con los siguientes socios externos para su desarrollo e implementación: Universidad Federal de Ceará (UFC), Fundación Bernard van Leer, Red Urban95, Instituto Alana y Proyecto Niño y Naturaleza.

Puesto de apoyo de los repartidores (Ponto do Entregador)

Tras un año y medio en la fase de piloto, el proyecto Ponto do Entregador pasó oficialmente a manos de la secretaría finalista responsable de la expan-

sión. La demanda de este proyecto se basó en el significativo aumento de los servicios de entrega por parte de los repartidores en motocicleta. El crecimiento de los servicios de entrega instantánea dejó claro que forman parte de una variedad de modalidades de entrega de mercancías urbanas que deben ser consideradas por la administración de las grandes ciudades donde este servicio está presente.

Considerando esta problemática, el proyecto Ponto do Entregador se centró en las malas condiciones de trabajo que enfrentan los repartidores y en cómo reducir el impacto en el desorden urbano. La solución propuesta consistió en la construcción de lugares de apoyo para los repartidores de aplicaciones distribuidos en la ciudad, con el objetivo de proporcionar una estructura orientada a las necesidades de estos trabajadores y minimizando el uso desordenado de aceras y espacios públicos. Además, el proyecto también pretende servir de puente de acceso a los repartidores para caracterizar esta categoría y, a partir de ahí, planificar mejor las políticas públicas que los atiendan.

El proyecto se desarrolló basándose en tres ejes: Eje Urbano y Tecnológico, Seguridad Vial y Análisis de Datos. En la fase de prototipado se desarrollaron maquetas digitales con diversas tipologías de formato del puesto. Los prototipos se validaron con algunos representantes de repartidores, así como con los organismos del ayuntamiento responsables de la construcción. Como piloto y bajo la coordinación del Labifor, se instalaron dos puestos de apoyo en un área con gran concentración de restaurantes y un punto central en las inmediaciones. Para definir las ubicaciones para la implementación, se llevó a cabo una investigación de posibles lugares teniendo en cuenta la cantidad de accidentes en los alrededores, la infraestructura de las aceras, la red eléctrica y la disponibilidad de vías para aparcamiento, así como la presencia de repartidores en la zona o sus cercanías.

El proyecto tuvo una buena aceptación, recibiendo elogios por parte de los actores involucrados. Los repartidores señalan mejoras en cuanto al confort y las comodidades en los lugares de espera, debido a la estructura para el descanso, instalaciones para cargar teléfonos móviles, espacios delimitados para motocicletas y paraciclos. También se informó de un aumento en la sensación de seguridad debido a la iluminación y la videovigilancia. Además, la formalización de la zona de espera contribuyó a mejorar las relaciones entre los repartidores y los residentes locales.

Política de control de la calidad del aire

El proyecto de política de vigilancia de la calidad del aire surgió de una colaboración entre la Bloomberg Philanthropies, Vital Strategies y la red de Partnerships for Healthy Cities. A través de esta asociación, la ciudad de Fortaleza recibió recursos y mentoría para desarrollar un proyecto de prevención de enfermedades no transmisibles. En este contexto, se optó por explorar las enfermedades relacionadas con la mala calidad del aire y sus consecuencias. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), aproximadamente siete millones de personas mueren cada año en el mundo debido a la mala calidad del aire. En Fortaleza, durante el periodo de 2010 a 2019, alrededor de 44.7% de las muertes naturales pueden relacionarse con la contaminación del aire.

El proyecto, que se encuentra actualmente (noviembre de 2023) en la fase piloto, tiene como objetivo establecer un mecanismo de vigilancia de la calidad del aire en Fortaleza, con el propósito de monitorear continuamente los niveles de contaminación del aire y desarrollar estrategias colaborativas entre diferentes sectores. Estas acciones buscan crear conciencia sobre el problema, reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos y proteger la salud de la población.

Centrándose principalmente en la monitorización, la Política de Vigilancia de la Calidad del Aire instaló 25 dispositivos de bajo costo en fase piloto, desarrollados en colaboración con la Universidad Federal de Ceará. El objetivo es producir datos que respaldarán acciones de salud pública y garantizarán un aire más respirable para la población. La ubicación de los puntos de monitoreo tuvo en cuenta la intensidad del tráfico vehicular, la presencia de peatones y la presencia de escuelas y centros de salud, todo ello con enfoque a los niños, a sus cuidadores y a los mayores.

El proyecto se desarrolla con el apoyo de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y tiene un eje centrado en la participación de otros departamentos del ayuntamiento, principalmente salud, educación y transporte. Además, el monitoreo de la calidad del aire refuerza la importancia de expandir las políticas ya existentes en la ciudad. En el área de movilidad, por ejemplo, se impulsa la expansión de los carriles exclusivos para autobuses y se promueve el uso de medios de transporte activos, como la bicicleta. Estas acciones se fundamentan en datos que evidencian los altos índices de emisiones de contaminantes provenientes de los transportes motorizados y que afectan principalmente a grupos vulnerables como niños y personas mayores.

Re-ciclo

Basándose en la problemática de la inclusión social de los recicladores y el estímulo al reciclaje en la ciudad de Fortaleza, nació el Proyecto Re-ciclo. Esta iniciativa desempeña un papel crucial en la mejora de las condiciones de trabajo de los recicladores de materiales, sustituyendo los tradicionales carros tirados manualmente por triciclos eléctricos. Esta innovación permitió que los recicladores recorrieran distancias mayores al doble de velocidad, lo que resultó en un aumento significativo de la cantidad de materiales reciclables recogidos.

Desde su inicio, el Proyecto Re-ciclo ha enviado más de 950 toneladas de materiales reciclables para su reciclaje, con la participación activa de más de 1 000 usuarios. Esto aseguró que los recicladores ya no tuvieran que rasgar bolsas de basura en las calles, recibiendo materiales reciclables en mejores condiciones, limpios y listos para el proceso de reciclaje.

La implementación del piloto del Proyecto Re-ciclo comenzó en 2020, e incluso durante la pandemia se entregaron los primeros triciclos eléctricos a las asociaciones de recicladores. Durante esta fase se llevaron a cabo sesiones de entrenamiento y se recogió la opinión de los recicladores sobre el triciclo como equipo de recolección para validar la eficacia de estos vehículos en la recogida de materiales reciclables. Basándose en las orientaciones de los propios recicladores, se realizaron ajustes en el triciclo modificando su volumen aun en la fase piloto.

Una vez entregados los triciclos a las asociaciones registradas en el ayuntamiento para utilizarlos en la recogida diaria de materiales reciclables, se llevó a cabo una extensión del piloto del Proyecto Re-ciclo. Esta extensión consiste en la recogida selectiva bajo demanda programada por los usuarios. Este piloto comenzó a probarse en septiembre de 2022, con 10 triciclos eléctricos y 16 recicladores recogiendo materiales en cinco barrios. A partir de los buenos resultados obtenidos, se elaboró un plan ambicioso de expansión, con el objetivo de tener 150 triciclos operando en 95 barrios de la ciudad en diciembre de 2024.

El Proyecto Re-ciclo representa no solo una solución para la gestión de residuos en Fortaleza, sino también un ejemplo inspirador de cómo la innovación puede transformar vidas y comunidades. A medida que el proyecto continúa su viaje de expansión, su legado es el de una ciudad más limpia, con

recicladores valorados, así como un entorno urbano más sostenible y seguro para todos. El piloto del Proyecto Re-ciclo se está llevando a cabo en colaboración con la Secretaría de Conservación y Servicios Públicos, que será responsable de la expansión del proyecto.

Centro de Reacondicionamiento Tecnológico

La iniciativa consistió en la creación del primer Centro de Reacondicionamiento Tecnológico (CRT) en Fortaleza, atendiendo a un nicho alternativo en el mercado local de dispositivos electrónicos. Se trata de una iniciativa que busca influir en las actuales prácticas de producción y consumo, asumiendo que las estrategias de economía circular son soluciones importantes para mitigar el impacto de las prácticas industriales e individuales en el medio ambiente. El proyecto implica la recogida de residuos electrónicos y su posterior reacondicionamiento. El reacondicionamiento de los dispositivos lo realizan jóvenes de bajos ingresos que participan en capacitaciones promovidas por el ayuntamiento, lo que contribuye a su cualificación profesional y a su inserción en el mercado. Por último, al final de la cadena hay organizaciones que trabajan con inclusión digital, cuyo público objetivo principal son los jóvenes vulnerables, que reciben los dispositivos reacondicionados para utilizarlos en sus actividades.

Todo este flujo fue diseñado y propuesto a partir de sesiones de ideación que involucraron a los actores participantes: ciudadanos comunes que descartan sus residuos electrónicos, recicladores que recogen y venden este tipo de residuos, así como empleados y técnicos del Labifor. En las discusiones, se plantearon diversas ideas de solución para la problemática definida, y a partir de criterios establecidos se llegó a una propuesta de solución que fue prototipada y pasó a la fase piloto.

El proyecto, que se encuentra actualmente (noviembre de 2023) en su fase piloto, benefició a 15 asociaciones de recicladores de materiales reciclables que realizan la recogida selectiva en el municipio con las primeras computadoras reacondicionadas. Hoy estos grupos, equipados con tecnología informática, pueden registrar sus datos más adecuadamente y elaborar sus informes de manera más optimizada. Todavía queda una fracción de residuos electrónicos no aprovechados que se destinan a organizaciones sociales que los utilizan para artesanías y talleres de robótica.

Asociaciones

El Labifor centra sus esfuerzos en dos ejes principales: el desarrollo de políticas públicas innovadoras y la difusión de la innovación tanto dentro como fuera de la gestión municipal. Para lograr éxito en ambos ejes es fundamental establecer asociaciones estratégicas. Dado el alcance de las operaciones del Labifor y su posición como parte de la Fundación Citinova, que desempeña un papel de apoyo más que de secretaría final, es necesario categorizar estas asociaciones en dos tipos: asociaciones internas y asociaciones externas.

Las asociaciones internas se refieren a la colaboración con otras secretarías y organismos del Ayuntamiento de Fortaleza. Los proyectos del Labifor surgen para resolver problemas directamente relacionados con las secretarías finales de la ciudad. Por lo tanto, la participación de estas secretarías es crucial desde la fase inicial del problema. Esta colaboración asegura que, durante la implementación, la secretaría responsable de la temática se sienta cómoda y capaz de expandir la política. Además, la cuestión presupuestaria es un factor significativo, ya que innovar a menudo implica riesgos y asignar recursos para pruebas puede ser desafiante en la gestión. Por lo tanto, la asociación y la participación de secretarías finales, así como las que puedan contribuir transversalmente, permiten la ejecución de proyectos piloto utilizando recursos ya previstos en los presupuestos de las secretarías asociadas.

El Labifor también fomenta asociaciones internas a través de talleres y entrenamientos para la aplicación de metodologías ágiles que facilitan el proceso de innovación. Esto tiene como objetivo capacitar a los técnicos municipales para adoptar el pensamiento creativo y la innovación en sus respectivos sectores. El objetivo es integrar la innovación en los procesos cotidianos de la gestión municipal, convirtiéndola en una práctica extendida en toda la organización. Desde que comenzó la promoción de este tipo de formación, se ha observado un creciente interés de otras secretarías en aplicar las herramientas y metodologías del Labifor en sus propias demandas. A medida que se capacita a nuevos colaboradores, también se les anima a incorporar la innovación en su trabajo diario.

Por otro lado, las asociaciones externas se refieren a colaboraciones con instituciones y organizaciones nacionales e internacionales. Estas asociaciones suelen surgir a través de convocatorias y concursos, en los cuales el equipo del Labifor presenta proyectos. Reconociendo la importancia de estas oportuni-

dades para obtener recursos y formación, el Labifor dedica un equipo específico a identificarlas. Al ser seleccionado o premiado, el Labifor suele obtener recursos financieros, tutoría o reconocimiento.

Los recursos adquiridos a través de estas colaboraciones han permitido la implementación de los pilotos de numerosos proyectos. Además, al recibir recursos de organizaciones nacionales o internacionales, el Labifor también se beneficia de la interacción con una red de expertos, lo que resulta en un valioso intercambio de experiencias y conocimientos. Estas asociaciones pueden incluir entrenamientos y orientaciones específicas, adaptadas a la temática de la colaboración, para técnicos y gestores del municipio. Otra forma de reconocimiento que puede obtenerse a través de estas asociaciones son los premios y la participación en eventos y foros de prestigio, destacando a Fortaleza en escenarios de renombre. Consciente de la relevancia de estas asociaciones, el Labifor también apoya a otras secretarías de la gestión a presentar proyectos para buscar recursos similares.

En los últimos años el Labifor ha establecido asociaciones externas con diversas instituciones y organizaciones, como Bloomberg Philanthropies, Vital Strategies, Johns Hopkins University, Urban95, Bernard Van Lee, GIZ, CAF, Universidades Locales, Sebrae y iFood, entre otras. Estas asociaciones han sido fundamentales para impulsar la innovación y el desarrollo de políticas públicas efectivas en Fortaleza, además de posicionar a Fortaleza como una ciudad reconocida mundialmente por su propensión a la innovación.

Comentarios finales

La experiencia que el Labifor ha tenido en los últimos años se ajusta al contexto de implementación de los primeros laboratorios de innovación en el ámbito público, dado que el sector gubernamental siempre ha sido (y sigue siendo) más resistente al desarrollo de iniciativas innovadoras, especialmente en comparación con el sector privado. Desde nuestro punto de vista, hemos observado varias ventajas en adoptar un enfoque de formulación de políticas públicas basado en probar soluciones. En primer lugar, notamos que la participación de diferentes actores a lo largo del proceso permitió el diseño de soluciones más integrales, resultado de un esfuerzo de planificación plural. En segundo lugar, al vincular la expansión a una fase de pruebas iterativas,

comprobamos que los organismos finales son capaces de gestionar satisfactoriamente las actividades políticas, ya que las experiencias obtenidas en la fase de pruebas proporcionan información relevante para sus acciones.

Para los próximos años nuestras expectativas son no solo a aumentar nuestro portafolio de proyectos y experiencias, sino también a fortalecer otros ejes de trabajo. En este sentido, destacamos nuestra intención de aumentar nuestra experiencia en el desarrollo de convocatorias de propuestas de innovación abierta, puesto que ya hemos lanzado la Política de Innovación y Desarrollo Tecnológico de Fortaleza. Creemos que este será un paso muy importante en la nueva era de innovación y gobernanza pública, considerando las ganancias y lecciones que se pueden obtener al involucrar a nuevos grupos de interés que pueden colaborar en el diseño y operación de soluciones creativas como socios de órganos de gobierno. Estructurar y mejorar tales convocatorias será uno de los principales retos del Labifor en los próximos años, aunque las primeras ya han comenzado mientras escribimos este capítulo (diciembre de 2023).

Referencias

ANAO (2009). *Innovation in the public sector: enabling better performance, driving new directions*. Canberra: Australian National Audit Office.

Bason, C. (ed.) (2014). *Design for policy*. Aldershot: Gower.

Bekkers, V., Edelenbos, J., y Steijn, B. (eds.) (2011). Innovation in the public sector: linking capacity and leadership. En *Governance and Public Management*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Blauth, G. (2022). *Parques naturalizados: como criar e cuidar de paisagens naturais para o brincar*. Guilherme Blauth, Maria Isabel Amando de Barros. São Paulo: Instituto Alana.

Caldeira, T. P.R. (2009, septiembre). Marginality, Again?! *International Journal of Urban and Regional Research*, *33*(3), 848-853.

Capella, A. C. N. (2018). Formulação de Políticas Públicas. Consultado en repositorio.enap.gov.br.

Cavalcante, P., y Cunha, B. (2017). É preciso inovar, mas por quê? En P. Cavalcante *et al*., *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasilia: Ipea.

Cloete, F. (2009, 1º de junio). Evidence-Based Policy Analysis in South Africa: Critical Assessment of the Emerging Government-Wide Monitoring and Evaluation System. *Journal of Public Administration*, *44*(2), 293-311.

Comisión Europea (2013). *Powering European public sector innovation: towards a new architecture*. Bruselas: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Commission. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation).

De Vries, H. A., Bekkers, V., y Tummers, L. G. (2015). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. Speyer: EGPA.

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: debunking private vs. public sector myths*. Londres: Anthem Press.

OCDE (2005). *Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data* (3a. ed.). París: OECD Publishing.

Sabatini, F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/254421887_La_segregacion_social_del_espacio_en_las_ciudades_de_America_Latina

Secchi, L. (2010). Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning.

23

Laboratorios de innovación gubernamental y servicio público. Estudio de caso: León, Guanajuato, México

Laura Reyna
PuenTech Lab
Carlos Torres
PuenTech Lab

Introducción

Las expectativas desde la sociedad hacia las gestiones y resultados del gobierno han reconfigurado la esfera pública. Hoy, la ciudadanía exige un servicio público preparado e innovador que pueda sortear los problemas que acompañan a la cuarta revolución industrial. Desde los retos de ordenar la llegada de servicios de movilidad hasta ofrecer servicios a través de aplicaciones, el gobierno ya no cuenta con el monopolio exclusivo para resolver los problemas y, por ello, requiere de un servicio público preparado para dar respuesta a estos retos. En este contexto, la innovación en el sector público se ha convertido en un tema de interés para los estudios administrativistas y la burocracia. El Estado no puede ejercer un papel exacto y limitado en la innovación, asegura la economista Mariana Mazzucato (2015). Pero ¿cómo se puede innovar en el servicio público?

El concepto de Laboratorio de Innovación Gubernamental (LIG) cuenta con incipientes esfuerzos teóricos desde la ciencia de la administración pública. Los LIG constituyen un fenómeno emergente y novedoso que pretende hacer de la innovación un imperativo de los gobiernos para responder a los complejos desafíos que enfrentan nuestras sociedades en el siglo XXI. Por ejemplo, la Escuela de Diseño Parsons de la New School de Nueva York identificó 16 laboratorios de innovación gubernamental a nivel global para 2013 (Ramírez-Alujas, 2016).

En América Latina el gobierno de Chile o la ciudad de Buenos Aires fueron pioneros en la generación de espacios que pretendían solucionar problemas públicos con herramientas de innovación burocrática. Es decir, promover el desarrollo de un servicio público que pensara "fuera de la caja" y que utilizara herramientas de innovación en las estructuras burocráticas. La tendencia de creación de LIG en las administraciones públicas no tardó en llegar a México. Ciudades como Zapopan, Jalisco, en 2012 o la Ciudad de México en 2013 crearon sus laboratorios como plataformas para acelerar la innovación colaborativa. Pronto, ciudades en otras partes de la República —con la misma urgencia de resolver problemas públicos de forma innovadora— siguieron sus pasos. Ciudades en el interior e la República Mexicana crearon LIG enfocados en la participación ciudadana y la colaboración para resolver los problemas cotidianos. Los LIG representan un formato distinto para llegar al objetivo de mejorar los servicios públicos, por la vía de apertura a la sociedad, lo que implica tener una nueva estructura —herramientas— y sobre todo equipo —habilidades— listos para lograr una correcta vinculación.

¿Cuáles son las habilidades y herramientas para la gestión del servicio público del futuro? El presente capítulo pretende responder dicha pregunta de investigación a través del análisis de caso del Laboratorio de Innovación Pública y Social (LAB León) del municipio de León, Guanajuato, creado en 2017. Lo anterior, desde un marco teórico creado con las definiciones de los conceptos de: *1)* los laboratorios de innovación de McGann *et al.* (2018); *2)* el valor de los gobiernos locales de Benjamin Barber (2013); *3)* las ideas del Estado emprendedor de Marianna Mazzucato (2015); *4)* los laboratorios de innovación gubernamental de Álvaro Ramírez-Alujas (2016); *5)* la innovación pública y social de Amalio Rey (2017), y *6)* cómo deberían de ser los gobiernos de Jaideep Prabhu (2021). Para finalmente presentar un análisis que permita comprender las habilidades y herramientas necesarias para la gestión del servicio público en los gobiernos locales en México.

¿Qué es un Laboratorio de Innovación Gubernamental?

> No hay nada en el ADN del sector público que lo haga menos innovador que el sector privado.
>
> Marianna Mazzucato

Contrario a la percepción popular, innovar ha sido una característica intrínseca de la actividad gubernamental. Omar Guerrero (2000) afirma que la ciencia de la administración pública es una disciplina científica que, sin estar amenazada de caducidad alguna, se nutre del cambio para fortificar la permanencia de lo esencial. A lo largo de la historia los gobiernos se han transformado para atender las necesidades de la sociedad. En específico, el servicio público ha desarrollado diferentes herramientas para tratar de resolver los problemas más apremiantes de la población.

El Estado es un gran innovador. En opinión de Mariana Mazzucato (2015), la innovación tiene un carácter colectivo, pues "no es solo resultado del gasto en investigación y desarrollo, sino también de un conjunto de instituciones que permiten que el nuevo conocimiento se difunda a través de toda la economía". La profesora de la University College London (UCL) afirma:

> La historia de las nuevas tecnologías nos enseña que las inversiones privadas tienden a esperar que el Estado haya llevado a cabo las primeras inversiones arriesgadas. No basta con hablar del Estado emprendedor, si no debemos construirlo. Para ello debemos centrar la atención en instituciones y organizaciones gubernamentales concretas que sean capaces de crear estrategias de crecimiento de largo plazo y aceptar el inevitable fracaso que esto conlleva […] Fomentar la innovación y la creatividad en las instituciones del sector público requiere reflexionar sobre las dinámicas organizativas [Mazzucato, 2015].

Hoy se administra lo público bajo esquemas o instituciones del siglo XIX, con un servicio público preparado con marcos jurídicos del siglo XX para atender a la ciudadanía del siglo XXI. La necesidad de cambiar de visión y de forma de generar valor público es imperante. La primera palabra que viene a la mente es: *innovación*. Para el imaginario colectivo esta es inalcanzable y solo puede ocurrir en el sector privado. Mazucatto considera que los gobiernos son quienes están innovando de forma constante. Si esto es así, entonces ¿cuál es la necesidad de crear espacios específicos —laboratorios— para que esta innovación suceda?

Innovar desde lo local es fundamental para desarrollar iniciativas que tengan impacto global. Los problemas que enfrentamos en lo municipal son globales en su naturaleza. Desde la falta de agua en ciudades producto del

cambio climático hasta la crisis de violencia, los gobiernos municipales son quienes enfrentan cotidianamente las necesidades de las y los ciudadanos. Por ello, Benjamin Barber se cuestiona: ¿pueden las ciudades resolver los mayores problemas del siglo XXI mejor que las naciones? En su opinión, sí.

> Frente a los desafíos más peligrosos de nuestro tiempo (el cambio climático, el terrorismo, la pobreza y el tráfico de drogas, armas y personas), las naciones del mundo parecen paralizadas. Los problemas son demasiado grandes, demasiado interdependientes y demasiado divisivos para el Estado-nación. ¿El Estado está obsoleto? Sí. Las ciudades y los alcaldes que las dirigen pueden hacer, y están haciendo, un mejor trabajo. Las ciudades tienen una cualidad única que se comparte en todo el mundo: pragmatismo, confianza cívica, participación, indiferencia hacia las fronteras y la soberanía, y una inclinación democrática por el trabajo en red, la creatividad, la innovación y la cooperación. Las grandes empresas están respondiendo a los problemas transnacionales de manera más efectiva que los Estados-nación sumidos en luchas internas ideológicas y rivalidades soberanas [...] Es necesario cambiar de tema: de los estados a las ciudades, de la independencia a la interdependencia, de la ideología a la resolución de problemas [Barber, 2013].

Los líderes locales son solucionadores pragmáticos profundamente involucrados en los problemas de las ciudades a las que sirven. "Para sobrevivir y prosperar, todas las organizaciones necesitan poder hacer dos tipos de cosas muy diferentes: primero, continuar con lo que están haciendo ahora —es decir, 'hacer negocios como siempre'—; y segundo, cambiar y mejorar —es decir, 'innovación'—" (Prabhu, 2021). Sin embargo, hacer lo nuevo mientras se hacen las cosas "como siempre" es difícil.

En su libro *How should a government be?* (*¿Cómo deberían ser los gobiernos?*), el profesor de la Escuela de Negocios de Cambridge Jaideep Prabhu estudia las iniciativas de innovación en los gobiernos de Bangladesh, Boston y Canadá. Concluye que se necesitan tres ingredientes para construir una cultura de innovación en el servicio público: *1)* enfocarse en la ciudadanía; *2)* generar alianzas y ser flexibles y pragmáticos, y *3)* contar con el apoyo político para crear el cambio. Al igual que Mazzucato, argumenta que la innovación es inherente a los gobiernos:

> Las organizaciones gubernamentales pueden tener el monopolio de lo que hacen, pero también enfrentan presiones para cambiar: hacer cosas nuevas y mejorar lo que ya hacen. Los gobiernos también enfrentan serias limitaciones en términos de dinero, tiempo y personal. Sin embargo, los gobiernos siempre han tenido que reformar. Lo que es diferente hoy es la velocidad del cambio y la terminología utilizada para describirlo. En el siglo XXI, el clamor por reformas ha sido reemplazado por la búsqueda de innovación como medio para reinventar el gobierno. Y vinculados a la innovación en el gobierno hay dos enfoques amplios que a menudo involucran tecnología digital y el uso de datos: el modelo de ciudad inteligente y el modelo de piratería cívica. Sin embargo, los laboratorios de innovación son lugares de innovación internos en lugar de mantenerlos fuera del gobierno, en grandes corporaciones o grupos de ciudadanos. Crean una cultura arraigada de innovación para luchar contra la inercia, la aversión al riesgo y la distracción que afligen a las burocracias gubernamentales en todas partes [Prabhu, 2021].

Usemos una analogía para profundizar en la necesidad de mirar a los gobiernos como innovadores. Joshua Polshar, en su artículo "Governments: Governing or Governed?" ("Gobiernos: ¿gobernantes o gobernados?"), explica la necesidad de ampliar visiones y de no pensar o creer que los gobiernos pueden funcionar como siempre lo han hecho y que son resistentes a todo. De manera específica, emplea el caso del *Titanic* como ejemplo:

> Al igual que los constructores navales, los gobiernos pretenden ofrecer a los ciudadanos el mayor bienestar y calidad de servicio que el dinero puede comprar. Pero al igual que los marineros, ellos también se hundirán si no observan, comprenden y no se preparan para condiciones adversas fuera de su control. Al igual que la navegabilidad, el éxito de los gobiernos depende de una interacción compleja entre la organización y su contexto. Los gobiernos gobiernan y están gobernados por las tendencias, cambios y necesidades del mundo que los rodea: procesos como la digitalización, el cambio climático y los cambios demográficos [Polshar, 2021].

Los gobiernos tienen la responsabilidad de adaptarse a los retos de su tiempo, de sortear los "icebergs" que se les presentan y dar el paso para innovar ante cualquier catástrofe. Amalio Rey (2017) clasifica las innovaciones

públicas en seis categorías: de servicios, de procesos (flujos), de cultura y gestión del personal público (personas), organizativa (estructuras), de marco administrativo interno (normas), de políticas públicas (legislación y programa). En la presente investigación nos concentramos en la categoría de innovación organizativa, comprendida como

> las modificaciones en los organigramas, las estructuras organizativas y los modelos de liderazgo. Hay mucho que innovar en las arquitecturas organizativas dentro de la administración pública, empezando por fomentar más sinergias entre servicios e instituciones, reduciendo al mismo tiempo la gran cantidad de esfuerzos que se realizan en paralelo, y que son redundantes. Esta optimización de estructuras y su reconfiguración en dispositivos orientados (de verdad) al usuario final, es una asignatura pendiente del sector público [Rey, 2017].

Los laboratorios de innovación gubernamental son un tipo de innovación organizativa. Un laboratorio es un espacio de investigación, experimentación y elaboración científica.

> Son espacios de carácter híbrido (en lo relativo a que no solo involucran o dependen de organismos del sector público) que, en general, se fundan en la idea de innovación abierta y que consideran una matriz que articula capacidades diversas en clave colaborativa, utilizando novedosas y sofisticadas metodologías que permiten aprovechar las ideas y potencialidades de múltiples actores para encuadrar, responder y resolver problemas y desafíos de carácter público [Ramírez-Alujas, 2016].

Es decir, surgen de la necesidad de resolver los problemas públicos de manera distinta. Ramírez-Alujas (2016) cita a Geoff Mulgan, quien los define como "instituciones que utilizan métodos experimentales para diseñar o descubrir nuevas formas de trabajo que se ocupan desde las necesidades sociales y problemas públicos".

En 2015 el gobierno de Chile creó un Laboratorio de Gobierno nacional con la premisa de [contar con] "innovación pública al servicio de las personas". Se trata de una agencia el Estado, inscrita en la Secretaría de Hacienda, cuyo objetivo es "cocrear soluciones a problemas públicos prioritarios e instalar capacidades para innovar en las instituciones públicas, con el objetivo de mejo-

rar los servicios públicos y su relación con la ciudadanía, desde una mirada sistémica con foco en los usuarios" (Laboratorio de Gobierno de Chile, 2023). El año siguiente se estableció en Bogotá el Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital (LABcapital), encaminado a fortalecer el proceso de control preventivo, la transparencia, el control social y la lucha contra la corrupción.

Innovar es unir dos ideas y hacer que funcionen. Es "mucho más que introducir cambios tecnológicos (Rey, 2017). Innovar es "implementar algo nuevo para un contexto con el objetivo de generar impacto, es una estrategia proactiva que los gobiernos pueden utilizar para responder, adaptarse y prepararse para este contexto" (OCDE, 2018). Así lo define la "Declaración sobre Innovación en el Sector Público" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un compromiso jurídico suscrito por 40 países que tiene como propósito

> legitimar la innovación como centro y estrategia del funcionamiento de las instituciones del sector público y en el trabajo diario de los servidores públicos. La Declaración articula una posición compartida para los gobiernos en cómo apoyar, mejorar y expandir la innovación para alcanzar una variedad de desafíos y para tomar ventaja de nuevas oportunidades. La Declaración brinda principios, conceptos y un lenguaje común que les permite a los gobiernos desarrollar y potenciar su aproximación a la gestión de la innovación de forma relevante hacia sus objetivos y contexto administrativo [OCDE, 2018].

A pesar de la existencia de instrumentos jurídicos internacionales, laboratorios nacionales y locales, Dussauge *et al.* (2015) afirman que "en torno al tema de la innovación tenemos mucha retórica y entusiasmos desbordados; pero todavía carecemos de reflexiones teórico conceptuales y evidencias sólidas". Tal como lo asevera la Declaración de la OCDE (2018): "La innovación sigue siendo un área emergente de investigación y práctica. Incluso, la oleada de creación de laboratorios no es acompañada de su permanencia. Gabriela Gómez Mont, fundadora y directora del LabPLc, afirma que el tiempo de vida de los laboratorios es en promedio de tres años; no todos "sobreviven al valle de la muerte" que se presenta al trienio.

Analizar el impacto de la ola de entusiasmo por los LIG exige contar con casos de estudio, por ejemplo, de laboratorios locales que se enfocan en grandes

ciudades capitales: Ciudad de México, Buenos Aires, Bogotá. Así, de manera general encuentran como mínimos comunes la importancia de la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana. Es decir, describen las nuevas formas de relacionarse y vincularse para atender los asuntos públicos. Sin embargo, no hay profundidad en cuanto al análisis presupuestal, el marco normativo, la estructura organizacional, las métricas, así como tampoco las características que deben de habilitarse en las personas que ejercen el servicio público. De esta última temática solo en tres publicaciones los resaltan desde la generación de empatía y equidad con la ciudadanía, así como la necesidad de generar incentivos (Dussauge *et al*., 2015; Navas y Acosta, 2020; Rodríguez, 2023).

Contando con una visión general e integral en estas grandes ciudades, ¿qué pasa con aquellas que deciden innovar y no son capitales políticas? Por ello, este texto aterriza su análisis en un caso de estudio local: el Laboratorio de Innovación Pública y Social de León, Guanajuato: LAB León. Es momento de transformar cómo estudiamos y analizamos los problemas públicos.

Estudio de caso: LAB León (Laboratorio de Innovación Pública y Social)

> Vamos a dar clases bajo un esquema (alumnos frente a maestro) del siglo XIX, con metodologías y herramientas del siglo XX, a alumnos del siglo XXI.
>
> Isaac Lucatero

¿Por qué estudiar LAB León? Hay tres motivos. Primero, la población. León es la tercera ciudad más poblada de México con 1 721 215 habitantes, solo después de Tijuana y la alcaldía Iztapalapa. Entre 2010 y 2020 la población de León aumentó en promedio 28 473 personas por año (Implan, 2020). Segundo motivo, la economía. Sin ser capital política de Guanajuato, León es la capital económica de su entidad federativa. Tercero, su relevancia política y social. León no se encuentra entre las tres principales ciudades de México. Por lo común, Guadalajara, Monterrey o la Ciudad de México concentran la atención de los estudios administrativos. Consideramos que analizar un caso que pudiera acercarse más a la cotidianidad del país —alta densidad poblacional,

alto impacto económico y bajo reconocimiento nacional— aporta a una mirada distinta de los LIG.

En este contexto, el gobierno municipal de León se enfrenta al reto de dotar de servicios públicos a una población en crecimiento exponencial y mantener la calidad en ellos. Seguir administrando la ciudad bajo las mismas instituciones y esquemas resultaba un reto, y por ello en 2017 crearon su LAB León.

El análisis del caso de León está dividido en tres periodos de tiempo: *1)* de la teoría a la práctica (diciembre de 2014–diciembre de 2016); *2)* primera administración (enero de 2017-septiembre de 2018), y *3)* segunda administración (octubre de 2018–diciembre de 2021). En cada uno, basados en los seis puntos propuestos por Rey (2017): servicios, procesos, cultura y gestión del personal público, organizativa, marco administrativo interno y políticas públicas, se abordan los temas: contexto, equipo, metas y narrativa, a manera de conclusión del estudio de caso se abordan las reflexiones y aprendizajes.

De la teoría a la práctica (diciembre de 2014–diciembre de 2016)

En octubre de 2015 el nuevo alcalde de León —con amplia trayectoria en el desarrollo económico del estado y por ende con interés en los asuntos de innovación— incluyó en el programa de gobierno —la guía de trabajo hasta 2018— la instalación de un laboratorio de innovación para atención de problemas públicos y sociales. Esto con base en dos documentos académicos: el proyecto de investigación aplicada (PIA) "Gobierno abierto en el municipio de León, Guanajuato. (Propuesta de implementación de laboratorio cívico)" de Torres (2014) y una propuesta de la Universidad Iberoamericana en 2015.

El texto de Torres (2014) aborda conceptos y temas como "valor público" y "gobierno abierto". De manera general destaca como objetivo el que a través de la implementación de un labortorio cívico dentro del gobierno municipal de León se desarrolle una estrategia de gobierno abierto con apertura de datos, la participación y colaboración ciudadana como una alternativa de vinculación y la colaboración entre el gobierno y la sociedad para dar solución en conjunto a las problemáticas de la ciudad.

En tanto, el documento de propuestas a las y los candidatos a la alcaldía de León, coordinado desde la Universidad Iberoamericana de León, *14 propuestas para León* (Uzeta *et al*., 2015), contiene entre sus propuestas la "creación del

Programa de Articulación entre el gobierno municipal, las universidades y la iniciativa privada para generar espacios de diálogo, discusión e innovación a fin de poner sobre la mesa los principales temas que faciliten la coordinación, cooperación y fortaleza del ecosistema emprendedor" para problemáticas locales.

Resulta interesante que haya similitudes entre ambos textos y el marco teórico planteado en el primer apartado de este capítulo, por ejemplo el enfoque en la propuesta de soluciones a problemáticas de la ciudadanía, la apuesta por el diálogo, la participación y la colaboración en talleres o foros, así como se da a entender que el "proyecto" forme parte del aparato gubernamental. A continuación se desarrolla el proceso de instalación y desarrollo del LAB León de 2017 a 2021.

Primera administración (enero de 2017-septiembre de 2018)

Lo primero es entender su conceptualización desde el Programa de Gobierno de la Administración 2015-2018, el cual incluye en el eje 5, "Innovación y buena gobernanza", la implementación de "un laboratorio de innovación de servicios públicos a la ciudadanía, que funja como instancia de diálogo y reflexión creativa para eficientar y generar soluciones a los diferentes tipos de relaciones que se establecen entre la ciudadanía y el gobierno". Este nuevo espacio estaría conformado por un equipo multidisciplinario para las relaciones con organizaciones de la sociedad civil, academia e iniciativa privada capaz de dar solución a los problemas de la ciudad y de la ciudadanía (Gobierno Municipal de León, 2016).

Desde una perspectiva general, el sustento de este nuevo espacio y programa obedecía a que el sector público municipal leonés enfrenta grandes retos por atender, y para poder responder a estos, además de necesitar colaborar con otros sectores, requiere generar un cambio para atacar de raíz las problemáticas y no actuar de manera reactiva repetidamente.

De manera más puntual, las acciones o metas a cumplir durante el trienio para el LAB León eran: *1)* diseñar e impartir hasta 50 laboratorios que cuenten con metodología para desarrollar proyectos centrados en la atención a la ciudadanía; *2)* capacitar y certificar hasta a 100 personas vulnerables en oficios digitales por año —es decir, 300— en total, y *3)* brindar asistencia al proyecto "Retos compartidos", una serie de 13 proyectos prioritarios de la administración pública municipal para "generar, desarrollar y probar nuevas

ideas con procesos concatenados e integrales —metodologías—, que incluyan las etapas de investigación de necesidades, visualización de soluciones, generación de prototipo, lanzamiento de modelo piloto, además del planteamiento, implementación y evaluación de política pública —casos de estudio—" (Gobierno Municipal de León, 2016).

En un breve análisis, y por partes, se encuentra que la descripción y justificación del programa Retos compartidos se asemeja más a las funciones de un laboratorio de innovación gubernamental que el programa LAB León. Sin embargo, ninguna de las acciones —a excepción de la capacitación— está fuera del alcance de los tipos de laboratorios o espacios de experimentación ya analizados. Es decir, son espacios centrados en la ciudadanía, en solucionar problemáticas reales, en encontrar la forma de brindar mejores servicios públicos a través de la colaboración y cocreación con los sectores económico, social y académico.

Una vez que se había conceptualizado y echado a andar el LAB, una parte interesante era cómo se presentaba de manera interna y externa para explicar sus servicios y lograr la vinculación con otras dependencias y otras entidades. Al ser un área nueva y un espacio de innovación, se "permitían" los constantes cambios en el vocabulario. En el cuadro 1 se muestran todas las visiones y narrativas que se tuvieron en esta primera administración.

Cuadro 1. Narrativa del LAB León en informes de Gobierno, primera administración

Primer Informe de Gobierno, 2016	Se presenta un avance en el modelo conceptual para establecer el primer laboratorio de ciudad en el Bajío. Este Centro de Innovación propone la generación de iniciativas de impacto social. "Innovación y Emprendimiento", "Oficios Digitales y Tecnología Inclusiva" y "Participación Ciudadana y Gobierno Abierto": enfocados en 1.- Iniciativas de interacción con el ciudadano. 2.- Efectividad de servicios municipales. 3.- Proyección para la atracción del talento y la inversión.
Segundo Informe de Gobierno, 2017	Se resaltan los conceptos innovación y buena gobernanza, la atención y participación ciudadana, todo desde tres áreas: Oficios Digitales; Emprendimiento e Innovación Social; y Participación Ciudadana y Gobierno Abierto.

Tercer Informe de Gobierno, 2018	Uno de los 4 laboratorios de innovación pública que existen a nivel nacional y tiene el objetivo de promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos. Para diseñar un gobierno que ofrezca mejores servicios a la ciudadanía experimentamos nuevas soluciones, cuenta con tres líneas estratégicas: gobierno abierto, diseño cívico y cultura digital.

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de León (2019, 2020 y 2021).

Como se demuestra, aunque parecen ligeros cambios, este hecho complicó la comunicación interna y externa, pues no se lograba entender el valor del nuevo equipo y se reducía —según comentarios de otras áreas— a un grupo de jóvenes bien intencionados en sumar a los resultados de otras áreas. Se confundía con un símil de consultora y se generaban dudas sobre si los programas se estaban haciendo mal, la corresponsabilidad del trabajo y de los resultados. Además, la falta de claridad en la narrativa del LAB dio pie a una serie de críticas y sugerencias sobre cómo este debería de funcionar como un espacio creativo.

Por otro lado, para el funcionamiento y operación del LAB es necesario abordar el marco administrativo y normativo. Si bien el programa de gobierno sí cuenta con numeralia por cumplir, en su descripción las metas son ambiguas. Esto puede obedecer a que la administración municipal de este periodo comenzó el 10 de octubre de 2015. La modificación a la Ley Orgánica Municipal se da en octubre de 2016, y entonces se crea la nueva Dirección General de Innovación —a donde pertenecía el LAB—, y no fue sino hasta cuatro meses después —enero de 2017— que el LAB León inició operaciones. Es decir, se plantearon metas a un proyecto sin existir. Sin embargo, de no ser así, no habría sustento ante el Sistema de Presupuesto Basado en Resultados (Sispbr), clave para la obtención de recursos y por ende poder operar.

En cuanto al tema del presupuesto, este se obtenía en dos rubros: el primero en inversión para el pago de los honorarios de los cuatro integrantes. Por otra parte, el área que sí contaba con recursos propios era Oficios Digitales, encargada de las alianzas con las instituciones externas capacitadoras. En total, en esta primera administración no se rebasaban los dos millones de pesos anuales.

En lo referente a la estructura de organización o equipo, los perfiles de puestos no estaban descritos; sin embargo, para iniciar funciones sí se cumplió con la línea de "perfiles multidisciplinarios", a los cuales se contrató por honorarios. En el cuadro 2 se describen los perfiles por etapa y sus cambios durante la primera administración.

Cuadro 2. Descripción de perfiles del equipo LAB León, primera administración

Área	Descripción del perfil, primera etapa	Descripción del perfil, segunda etapa
Líder o Director LAB	Música con experiencia en tecnología y su aplicación para solucionar retos sociales (enero–agosto de 2017).	Administración pública e interés por la innovación en los asuntos públicos (septiembre de 2017–enero de 2021).
Innovación Social	Comercio exterior y experiencia en la generación de comunidades de trabajo y juventudes (enero–septiembre de 2017).	Medicina general con experiencia en asuntos públicos y atención ciudadana (octubre de 2017-septiembre de 2018).
Participación Ciudadana	Administración pública con interés en la innovación en los asuntos públicos (enero–agosto de 2017).	Vacante hasta septiembre de 2018.
Oficios Digitales	Economía con interés en la tecnología y el futuro (abril de 2017–junio de 2018).	Matemáticas con experiencia en formación de comunidades de ciencia y tecnología (julio de 2018–septiembre de 2019).

Fuente: Elaboración propia.

Este equipo permitió generar ideas "fuera de la caja" para el gobierno, sin embargo, su experiencia casi nula en administración pública generaba conflictos entre sus propuestas, el deber ser de la burocracia y el cumplimiento de metas —se lograron en numeralia—, pues, como ya se mencionó, al no

tener claridad en el propósito se generaron distintos proyectos. A continuación se describen cuatro propuestas como las más representativas.

El primer proyecto en el que se vio involucrado el LAB León fue "10 de Mayo emprende, un experimento de innovación social, el cual tuvo como fin trabajar con las y los habitantes de la colonia 10 de Mayo para que, haciendo uso de diferentes herramientas, propusieran e implementaran soluciones para la mejora de su entorno" (Dirección General de Innovación, 2021).

El LAB León tenía el objetivo de liderar una metodología para intervenir de manera transversal en uno de los polígonos de pobreza con más problemáticas. Se entabló comunicación con un grupo compuesto solo por mujeres, quienes definieron qué y cómo iban a intervenir en su entorno.

Con el plan de trabajo se convocó a las instancias públicas y académicas necesarias para apoyar: Instituto Municipal de la Juventud, Centro de Ciencias Explora, DIF, Sistema Integral de Aseo Público, Direcciones Generales de Desarrollo Social y Humano, Economía, Fundación León, Fundación Pro Empleo y TEC de Monterrey Campus León. Su función consistió en brindar pláticas, talleres y facilitando la actividad vecinal.

El grupo logró organizar limpieza comunitaria, una reforestación, la recuperación de un espacio público, un programa de recolección de basura chatarra, vincular a vecinas con talleres de emprendimiento y la organización del primer concierto abierto de música clásica con la Fundación León —de ahí 22 niñas, niños y jóvenes audicionaron para formar parte de la orquesta—, impactando de manera directa a 650 personas (Dirección General de Innovación, 2021).

Otro gran proyecto fue "Campus Madero, una red de locaciones en el centro de la ciudad —calle Madero—: espacios públicos, servicios y empresas que se sumaron a un experimento de educación abierta y regeneración urbana donde todas las clases, actividades y oficinas de los integrantes (alumnos y colaboradores) de la Escuela de Arquitectura y Diseño (EAD) del Tecnológico de Monterrey campus León se llevaron a cabo en este 'campus alternativo' al cual la ciudadanía tenía libre acceso" (Dirección General de Innovación, 2021).

La función del LAB fue gestionar los permisos y agendas de los espacios públicos, para poder recibir las clases y talleres, a los cuales también se sumaron funcionarios públicos como estudiantes y profesores. El Campus Madero se llevó a cabo durante 2017 y 2018, impactando a un total de 3050 personas.

Las dependencias e instituciones involucradas fueron: Dirección General de Educación, Instituto Municipal de la Juventud, Instituto Cultural de León, Fórum Cultural Guanajuato y TEC de Monterrey campus León (Dirección General de Innovación, 2021).

Para el tercer proyecto, el "Lab León colaboró con el Parque Metropolitano de León con el fin de implementar el primer espacio amigable con las mascotas dentro de sus instalaciones (Perro parque)" (Dirección General de Innovación, 2021).

A manera de contexto, históricamente no estaba permitido el acceso con mascotas al parque más grande de la ciudad. La nueva dirección de este espacio público tenía la intención de hacer una "prueba". Entonces invitó al LAB León, el cual diseñó una metodología que incluyó entrevistas y mesas redondas en las cuales "se pusieron en común las necesidades del usuario —ciudadanía y representantes de seis organizaciones de la sociedad civil—, las aportaciones técnicas de los expertos y la experiencia del personal operativo" (Dirección General de Innovación, 2021).

Se logró una prueba piloto durante tres meses que resultó todo un éxito —2 145 visitas de mascotas— y gracias a ello la iniciativa evolucionó a la creación del "Pasapet", un pasaporte que contiene información sobre las mascotas. "De igual manera se abrieron días y horarios Pet Friendly" (Dirección General de Innovación, 2021).

Hasta aquí se presentan tres ejercicios o proyectos representativos de la diversidad de temáticas que atendió el laboratorio durante cerca de 18 meses. Sin embargo, es necesario resaltar el contexto político-electoral. Y es que por primera vez la ley en Guanajuato ofrecía a las autoridades locales aspirar a un segundo periodo —reelección—. El entonces alcalde decidió apostar por trabajar seis años, y obtener el triunfo en julio de 2018 permitió a un gobierno en funciones adelantar procesos para la segunda administración, 2018-2021. Por supuesto fue vital para sobrepasar el valle de la muerte mencionado por Gómez-Mont y que tuviera continuidad el LAB León.

Así, para el cuarto proyecto del LAB en la administración 2015-2018, el Instituto Municipal de Planeación de León (Implan) decidió realizar un ejercicio de "Pensamiento de Diseño" para proyectos de innovación social y pública que fuera la base para el nuevo programa de gobierno de 2018 a 2021. Para esto invitó al LAB León a colaborar como equipo base y al especialista en el tema Amalio Rey.

El proyecto consistió en que durante dos meses un grupo de 64 personas (titulares de gabinete y una persona de alguna dirección de área por cada dependencia) distribuidas en dos grupos trabajaron de manera colaborativa en 10 proyectos, uno por equipo. Es necesario resaltar que la conformación de estos equipos se dio de forma aleatoria y desde ahí se diseñaron las propuestas, es decir, los perfiles de las dependencias tenían que sumar sí o sí al proyecto de cada equipo, lo cual generó una especie de proyectos forzados o sin un vínculo real. Lo anterior pudo ser derivado de que algunas propuestas venían desde el ideario o visión de alguna de las personas integrantes y no con base en problemáticas reales y puntuales. De manera general los proyectos privilegiaban la vinculación, el uso de tecnologías, el rescate de espacios públicos, la apuesta por las juventudes, la mejora en el transporte público, separación de residuos, prevención del delito, educación, cultura y deporte.

Sin embargo, el objetivo general se cumplió y al menos siete proyectos fueron base para el nuevo programa de gobierno 2018-2021 o segunda administración, que se presenta a continuación.

Segunda administración (septiembre de 2018-diciembre de 2021)

Para la segunda administración, se planteó desde la oficina de políticas públicas y comunicación una visión del LAB con el componente de "vinculación y apoyo a la innovación social", el cual tenía el objetivo de apoyar el desarrollo y consolidación de tres laboratorios de innovación y emprendimiento, desarrollar 15 laboratorios de innovación para resolver retos del municipio en materia social y pública, resolver 15 "Retos Compartidos" y capacitar a 1 000 personas e impulsar el desarrollo de talento en oficios digitales (Gobierno Municipal de León, 2018).

Así, al igual que en la primera administración, la narrativa en cuanto a los servicios que el LAB podía ofrecer fue cambiando acorde a lo propuesto en el programa de gobierno y conforme se avanzó en los informes hasta concluir con la versión presentada en el libro recopilatorio *LAB León, sociedad de innovadores*, editado por la Dirección General de Innovación en 2021.

Cuadro 3. Narrativa del LAB León en el programa e Informes de Gobierno, segunda administración 2018-2021

Programa de Gobierno, León, 2018-2021	Articular los esfuerzos en materia de innovación y emprendimiento, mediante la generación de alianzas con los principales centros de innovación en la ciudad, así como generar sinergias entre la ciudadanía y los servidores públicos para el rediseño de proyectos, programas y políticas públicas.
Primer informe de Gobierno, 2019	Trabajamos hacia el interior de la Administración y continuamos con la puesta en marcha de prototipos de proyectos o servicios públicos que después puedan ser escalados y convertirse en programas o políticas públicas. Se conformó la primera sociedad de innovadores públicos y se diseñó el eje temático "Modelo de datos abiertos del gobierno Municipal de León, Guanajuato".
Segundo Informe de Gobierno, 2020	En cuanto a innovación pública y social, impulsamos la generación de 20 proyectos para diseñar y aplicar prototipos que puedan ser escalados como programas o políticas públicas mediante esquemas de innovación abierta y colaborativa. Conformamos la segunda generación de la Sociedad de Innovadores.
Tercer Informe de Gobierno, 2021	30 proyectos de innovación abierta, social y colaborativa. Impulsamos un nuevo modelo de gobierno abierto a través de la apertura de procesos y datos. Tercera Generación de la Sociedad de Innovadores.

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de León (2018, 2019, 2020 y 2021).

Se observa cómo el tema de "datos abiertos" y "gobierno abierto" aparece con más fuerza conforme avanzan los informes de gobierno. Otro punto a destacar es la aparición de la "Sociedad de innovadores de públicos". No menos importante es el cambio en la visión por procesos de "innovación abierta".

Esto tuvo una razón de ser, y es el cambio en las personas integrantes del equipo del LAB, quienes también influyeron en la nueva conformación de la estructura organizativa que se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4. Descripción de perfiles del equipo LAB León, segunda administración

Área	Descripción del perfil 1	Descripción del perfil 2, tercera etapa
Líder o Director LAB	Administración pública e interés por la innovación en los asuntos públicos (septiembre de 2017–enero de 2021).	Medicina general con experiencia en asuntos públicos y atención ciudadana (enero–octubre de 2021).
Innovación Pública y Social	Medicina general con experiencia en asuntos públicos y atención ciudadana (octubre de 2018–enero de 2021).	Finanzas con interés en uso de tecnología en asuntos públicos y formación de comunidades (febrero-octubre de 2021).
Datos Abiertos	Matemáticas con experiencia en formación de comunidades de ciencia y tecnología (julio de 2018–septiembre de 2019).	Ingeniería de software / hacker cívico y abogacía con interés en las normativas municipales (octubre de 2019–octubre de 2021).
Oficios Digitales		Finanzas con interés en uso de tecnología en asuntos públicos y formación de comunidades (octubre de 2019–febrero de 2021).

Fuente: Elaboración propia.

Como ya se mencionó, hubo cambios en las personas integrantes del equipo o reacomodo en sus funciones, derivado de los nuevos objetivos planteados. Ahora se contaba con innovación pública y social y datos abiertos y con una persona encargada de cada temática y ya no bajo una sola visión.

Así, tras los reacomodos, las lecciones aprendidas y siguiendo la guía de Amalio Rey, se apostó por generar valor a traves del "Manual LAB", que incluía todas las metodologías que se podían utilizar en las distintas fases, es decir, se incluyeron procesos y metodologías para hacer innovación pública y social. A continuación se detallan algunos puntos de manera breve:

- *Paso 0*: Por medio de una convocatoria, las dependencias postulaban su interés de impactar (rediseño) uno de sus proyectos, programas o políticas públicas con metodologías de innovación. Después, en conjunto con el Consejo Consultivo de Innovación y con base en una rúbrica, se definía cuáles proyectos se aceptaban. La postulación debía de ir acompañada de una carta compromiso de concluir con todo el proceso y la designación de un grupo de entre tres a cinco personas con la autorización para destinar tiempo a este proyecto de innovación.
- *Paso 1*: Involucra la generación de las primeras ideas sobre el proyecto postulado, por medio de una metodología denominada "Diseño JAM", la cual permite conocer más sobre el proyecto a trabajar, si funciona bien —para fortalecer esas acciones— y cuáles habría que replantear.
- *Paso 2*: Se refiere al diseño y la planeación de todo el proceso, aquí se proponen dos metodologías, no consecuentes o complementarias: "Pensamiento de diseño" para la generación de soluciones innovadoras a los problemas detectados a través de empatizar, definir, idear, prototipar y testear, y "Arquitectura de horizontes", metodología que sistematiza el proceso de desarrollo y el plan de ejecución de proyectos de innovación, fue creada por el doctor Edgar Barroso (primer líder del LAB León) bajo la licencia del TEC de Monterrey.
- *Paso 3*: La acción, el desarrollo del proyecto y elaboración del prototipo. En esta etapa también se podría retomar el "pensamiento del diseño" o, por ejemplo, "diseño cívico", una metodología italoespañola que apuesta por la inteligencia colectiva, la innovación cívica y el diseño abierto aplicada al territorio, entre otros.
- *Paso 4*: Entrega de resultados.

Lo anterior permitió no solo cumplir en tiempo y forma con los 30 proyectos y el vínculo con los parques de innovación, sino enfocar más la utilidad del LAB y participar en proyectos, programas y políticas públicas que atender problemáticas reales. El nuevo modelo planteado con procesos funcionó: había compromiso. Igual que en el apartado anterior, a continuación se describe una muestra de cuatro proyectos.

El primero, "Espacios Públicos para la Convivencia", es una iniciativa de la Dirección de Desarrollo Social y Humano y el Instituto Municipal de Planeación. El problema detectado radica en el abandono de las áreas verdes de

las colonias y el bajo nivel de mantenimiento que se les da a las mismas y de esta manera la inversión en estos espacios no generaba valor público (Dirección General de Innovación, 2021).

Se aplicó la metodología de "Diseño cívico" a través de 42 talleres en 21 espacios públicos, en los cuales participaron 1 260 personas. Los talleres se realizaban en sesiones de menos de 45 minutos con el objetivo de determinar qué sí y qué no les gustaba de manera individual y cómo desearían que fuera el espacio. El trabajo del LAB consistía en recolectar y analizar la información, encontrar mínimos comunes, y con la Dirección de Obra Pública se presentaba un primer anteproyecto. En caso de ser avalado por las personas habitantes de la colonia, se comenzaba con la obra y se diseñaba la autogestión del espacio. Durante el desarrollo de los talleres comenzó la pandemia covid-19, lo cual complicó la continuidad, sin embargo se logró entregar cinco espacios.

En el segundo proyecto, que se llamó "Hack León: Seguridad Total", "se realizó un ejercicio de interiorización de las problemáticas que la Secretaría de Seguridad Pública de León (SSPL) enfrentaba previo a la realización del evento. Es importante destacar que existió una colaboración directa por parte de todas las áreas que conforman dicha dependencia" (Dirección General de Innovación, 2021).

Para este ejercicio, basado en un *hackatón*, se convocó a 200 participantes de preparatorias y universidades con interés en los temas públicos de seguridad y en la aplicación de tecnología para su resolución. Se trabajaron 20 proyectos en cuatro vertientes: inteligencia para la seguridad, entorno seguro, cultura de la paz y seguridad cívica.

Hubo tres ganadores con propuestas de uso de inteligencia artificial, *machine learning* y radiofrecuencia para atacar problemáticas como mapeo de zonas, botones de pánico y análisis predictivos. Además de los premios a las personas ganadoras se hizo una promesa para que se presentaran a uno de los fondos especiales de la SSPL para obtener recursos y comenzar con la prueba piloto. Lo cual no sucedió y no hubo continuidad a los proyectos.

El tercero fue "un proyecto que busca establecer una participación multinivel socialmente impulsada creando experimentos y experiencias en el espacio público con el uso de tecnología y metodologías centradas en las personas" (Dirección General de Innovación, 2021).

Para este proyecto, "Sensa Citizens: Ciencia Ciudadana, Medio Ambiente", se aprovechó la instalación de sensores medioambientales en la ciudad

dentro del proyecto "Municipio Humano Inteligente" —uso de tecnología para obtener data— y se realizó de manera virtual. En una primera fase, con 60 personas se realizó un mapeo colectivo ambiental liderado por el equipo de Fab City Yucatán.

La segunda fase se realizó con 30 personas conformadas en cinco equipos que, a través de talleres de pensamiento de diseño, programación básica, visualización de datos y economía sustentable, desarrollaron prototipos enfocados en la calidad del aire, visualización de repercusiones de contaminación y el fomento al uso de transporte no motorizado. Los prototipos quedaron expuestos en dos parques de la ciudad. Sin embargo, ninguna dependencia se mostró interesada en llevarlos a la siguiente fase.

Como cuarta temática estaba el proyecto de datos abiertos, este en específico no estaba inscrito en el programa de gobierno, sin embargo derivó de la necesidad detectada en el trabajo del día a día y de una tendencia a nivel mundial sobre la apertura de datos impulsada por las oficinas de innovación para la mejor toma de decisiones en los proyectos de impacto público y social. Esto brindó la oportunidad de diseñar el primer modelo de datos abiertos del municipio de León.

Todo el trabajo fue más allá de proponer y elaborar un modelo. El LAB trabajó en la formación de talento de las personas del servicio público y elaboró un par de guías a seguir para lograr la completa apertura de datos del municipio: una en materia normativa y otra en requisitos técnico-tecnológicos.

Así, derivado de la instalación del proceso, la aplicación de distintas metodologías y la apuesta por trabajar temas como la apertura de datos —lo cual no estaba en la normativa de la Unidad de Transparencia—, se detectó la necesidad de generar e intercambiar conocimiento, lo cual solo se podría lograr a través de la generación de una comunidad —sentido de pertenencia—, y esta es otra de las grandes propuestas de generación de valor del LAB León, la puesta en marcha de la Sociedad de Innovadores Públicos y Sociales.

De manera puntual el equipo del laboratorio se propuso trabajar con el talento de las personas del servicio público que postulaban sus programas o proyectos para trabajar con el LAB. Se logró concluir con una comunidad de cerca de 120 personas capacitadas en metodologías y herramientas de innovación un pensamiento de colaboración y de pensar fuera de la caja. Un factor importante para colaborar en este capítulo fueron precisamente las

habilidades que se detectó que era necesario desarrollar en las personas del servicio público.

Para la conclusión de la descripción de esta segunda administración, y no menos importante, estaba el tema del presupuesto. Aunque no se logró un cambio en cuanto a la signación de recurso más alto o la consecución de plazas para el personal. La diferencia se encontró en el aumento en contratos por prestación de servicios para cubrir temas administrativos. Aun así, no se rebasaba el monto por año de dos millones y medio de pesos. El restante era para contratos con instituciones de capacitación, en el caso de oficios digitales, y el resto para vínculos con otras instancias que colaboraban al desarrollar modelos de innovación como Fab City Yucatán.

De manera general, y apostando por ser breve, esta es la historia de un proyecto de innovación pública y social que sobrevivió al valle de la muerte de los tres años, que aportó y generó valor no solo de manera local, sino también al ser reconocido de manera internacional al integrar al LAB León a la Red Iberoamericana de Laboratorios que lidera la Segib (Secretaría General Iberoamericana). Así, como todo proyecto, con puntos a favor y en contra, en el siguiente apartado se enlistan las reflexiones positivas y áreas de oportunidad detectadas.

¿Qué podemos aprender del estudio de caso? ¿Cuáles son las habilidades y herramientas del servicio público para la gestión del gobierno en el futuro?

> A donde las ciudades van y los ciudadanos lideran, allí la tecnología puede seguirlas, reforzando y aumentando su progreso de manera significativa.
>
> Benjamin Barber

Este trabajo tuvo como propósito investigar los laboratorios de innovación gubernamental y servicio público, basados en el estudio de caso de León, Guanajuato, México. La implementación de laboratorios de innovación como iniciativa gubernamental en México requiere de habilidades y herramientas específicas. Diseñar políticas públicas innovadoras basadas en datos y evidencias es un desafío legal, técnico y político. El LAB León cumplió con una

función básica: ser un espacio nuevo —en un gobierno local— para experimentar en la forma de hacer gobierno. La gestión de un laboratorio de innovación requiere del desarrollo (Rey, 2017). Basados en este marco teórico, a continuación reflexionamos sobre el caso del LAB León. De manera general, se considera que el LAB León cumplió con el objetivo de ser un espacio para la experimentación. Sin embargo, al analizar la descripción o relato de su historia se detectan algunos puntos que no favorecieron su desarrollo. Con este argumento, las conclusiones sobre el caso del LAB León se hacen bajo los siguientes puntos: de servicios, de procesos (flujos), de cultura y gestión del personal público (personas), organizativa (estructuras), de marco administrativo interno (normas), de políticas públicas (legislación).

Primero, los servicios ofrecidos por el LAB León fueron inconstantes. Al ser un espacio de innovación, el laboratorio atravesó diversas iteraciones y adaptaciones en cuanto a su propósito. Sin embargo, el cambio constante en la narrativa y propósito del laboratorio complicó la percepción local sobre del valor que podía aportar el LAB en la solución de las problemáticas públicas y sociales del municipio.

Segundo, la generación de procesos y definición de metodologías para los distintos proyectos a partir de la segunda administración tuvieron un impacto positivo. Por ejemplo, se generó un compendio, que, como ya se mencionó, se encuentra en el libro recopilatorio *LAB León, sociedad de innovadores* (2021).

Tercero, apuntar a la cultura y gestión del personal público. Como consecuencia del segundo punto, derivó en la conformación de la Sociedad de innovadores públicos y sociales, que cumplió con el objetivo no solo de generar comunidad, sino de poder compartir lecturas, aprendizajes y, sobre todo, darle una visión distinta a solo buscar generar empatía con la ciudadanía e ir más allá de los incentivos a las personas del servicio público al proponer proyectos de innovación.

Un aprendizaje del LAB León deja claro que contar con un marco teórico al aterrizar una nueva política pública en un municipio es importante pero no suficiente. El innovar con un laboratorio para resolver los problemas públicos incipientes del municipio de León requería de mentalidad de innovación pero también de experiencia administrativa. El equipo del laboratorio buscaba cambiar la cultura administrativa relativa a la innovación. Retomemos lo dicho por Mariana Mazzucato:

> Al negar la capacidad del sector privado para ser una fuerza innovadora desde dentro, la mayoría de los expertos en gestión estratégica y cambio organizativo se han centrado más en el sector privado, dejando al sector público solo la función de crear las condiciones para que la innovación ocurra en el sector privado "revolucionario". Los jóvenes graduados más inteligentes opinan que es más interesante trabajar en Goldman Sachs o en Google que en un banco de inversión del Estado o en un Ministerio de Innovación. La única forma de reequilibrar este problema es mejorar el estatus del Gobierno y las palabras e imágenes que utilizamos para describirlo, en vez de empeorarlos [Mazzucato, 2015].

Sin embargo, al transitar de la teoría a la práctica, la realidad superó a la planeación. Benjamin Barber asevera:

> La ciudad es el espacio adecuado hoy porque la esperanza siempre ha sido una moneda urbana y los alcaldes siempre han sido, en primera instancia, optimistas con la esperanza de lograr algo [...] Las ciudades verdaderamente inteligentes dependen en primer lugar no de la tecnología instrumental sino de la inteligencia primaria de los ciudadanos y del juicio de los alcaldes para resolver los problemas (no solo urbanos) de un mundo interdependiente [Barber, 2013].

La inteligencia y el talento administrativo ya reside en la administración pública local. Transitar a una cultura innovadora exige una nueva gestión del personal público. Un aprendizaje de este caso es la necesidad de que los equipos en los laboratorios cuenten con una amplia experiencia administrativa.

Cuarto, la estructura organizativa en la que el laboratorio estaba inscrito no le benefició. El LAB formaba parte de otra estructura de reciente creación también, así fuera la misma temática: innovación. Al no quedar claro para el resto de la administración pública cuáles eran las funciones de la nueva área en el gabinete, otra nueva subestructura no generaba la confianza ni el entendimiento necesario para colaborar. Es por eso que durante la primera administración (2015-2018) la vinculación se daba forzada o por instrucciones de liderazgos y no todos los proyectos atendían problemáticas públicas reales o imperantes.

Si bien innovar requiere de un presupuesto para el desarrollo de prototipos, concluimos que promover la cultura de la innovación en el servicio público

es un tema más amplio que el ejercicio presupuestal. Factores humanos como la competencia política, el miedo al fracaso o la búsqueda de permanecer en el puesto administrativo complican el desarrollo de iniciativas innovadoras.

Quinto, el marco administrativo interno. Este punto se vincula con el tema presupuestal. Desde esta experiencia sí es necesario contar con una bolsa, fondo o presupuesto para poder al menos gestionar la investigación, el diseño y el desarrollo de los prototipos o proyectos mínimos planteados, y que por supuesto esto vaya acompañado de una modificación en normativa para poderlos aplicar. Es decir, tener la verdadera oportunidad de contar con permiso y presupuesto para innovar en lo público.

"La innovación depende menos de ocurrencias y buena voluntad, que de esfuerzos de planeación y colaboración y, sobre todo, persistencia. Innovar es crear pero también saber institucionalizar por medio de planes, indicadores y alianzas" (Dussauge *et al*., 2015). Es decir, innovar implica también un compromiso institucional y social. Por ello, es momento de poner el tema en el centro del debate del ejercicio público. En el ejercicio de política pública no hay vacíos. Ante la falta de definición del gobierno mexicano en la implementación de un sistema que atienda las necesidades del presente, este será impuesto por otro modelo de gobernanza promovido por el sector privado o la sociedad civil. Por ello, es necesario contar con servidoras y servidores públicos capaces de innovar.

Sexto, las políticas públicas. La innovación se consolida después de una serie de cambios y un periodo de tiempo al haber generado un impacto sustentable y sostenible. La apuesta de ese periodo gubernamental fue una política pública como espacio para la experimentación; sin embargo, no se consolidó del todo al ser débiles algunas de las cinco guías anteriores.

A manera de conclusión, consideramos que las habilidades y herramientas del servicio público para la gestión del gobierno en el futuro se pueden desarrollar en tres acciones prioritarias: educar al liderazgo político, formar una cultura de innovación en el servicio público e involucrar a la ciudadanía.

Educar al liderazgo político

Para atraer al mejor talento al Estado es necesario cambiar la manera de discutir sobre el Estado, su intervención en la economía y las imágenes e ideas que utilizamos para describir su participación (Mazzucato, 2015). La incorporación

de la innovación al servicio se construye a través del desarrollo de una nueva mentalidad de liderazgo.

Las y los tomadores de decisiones públicas deben tener en cuenta los aprendizajes e historia de los esfuerzos de política pública anteriores al impulsar un nuevo proyecto. Por ejemplo, en materia de proyectos vinculados a la cuarta revolución industrial, Schwab (2018) afirma que el liderazgo debe buscar adoptar un nuevo pensamiento con la transición digital basado en las experiencias de revoluciones industriales anteriores. Toda cultura de innovación en el servicio público exige liderazgos que comprendan su relevancia, otorguen apoyo político y mantengan la dirección del proyecto. En específico, el servicio público del futuro debe contar con liderazgos que busquen distribuir beneficios, gestionar externalidades y garantizar un futuro centrado en el ser humano.

Es un tema de voluntad política. Contar con una visión administrativa e institucional innovadora requiere liderazgos públicos que emprendan políticas de Estado y no de pugnas institucionales. Liderazgos que busquen generar capacidades administrativas.

Formación de una nueva generación de servicio público

No es suficiente con que quienes lideran el ámbito político apuesten por la innovación. Aunque este perfil se muestre interesado en la innovación, para poder generarla desde y para el gobierno es fundamental que se acompañe de perfiles que conozcan el tema y generen procesos, metodologías y hasta áreas o dependencias; los resultados se necesitan con rapidez, y en la innovación esto no es así.

Tomar decisiones innovadoras requiere contar con un equipo de servidores públicos que comprendan nuevos conceptos. Por ejemplo, la relación entre la ciencia de datos, el marco jurídico y el principio pro persona de las tecnologías. Las tecnologías siguen avanzando y el servicio público, los marcos jurídicos y las políticas públicas se siguen aletargando. Por ello, los municipios deben invertir en una nueva generación de personas ejecutando el servicio público que comprenda y procese los conceptos que van a transformarnos.

Podemos tomar el ejemplo de Colombia, que se puso como meta de formación de capital humano contar con 150 000 desarrolladores de tecnología

para 2022; enfocándose hacia un modelo que busque que al menos 50% de ese talento sea diverso con el fin de combatir los peligros de incurrir en sesgos en el diseño de nuevas tecnologías. En general, el servicio público debe considerar incorporar equipos multidisciplinarios para atender temas como el registro de la población. Se trata de una política cuya solución requiere incorporar solo a los mejores y más diversos perfiles.

Involucrar a la ciudadanía

La innovación por decreto no funciona. Los problemas de la cuarta revolución industrial "no pueden ser resueltos a través de nuevas regulaciones o de iniciativas gubernamentales bien intencionadas. Repensar el funcionamiento del gobierno y su relacionamiento con las y los ciudadanos y empresas, pasa por entender el rol que cada uno tiene en esa relación" (Schwab, 2018). Es decir, se requiere no solo del servicio público, sino de una ciudadanía involucrada. De poco sirve el desarrollo de una política pública innovadora si esta no es aprovechada por la ciudadanía.

Por ello, el servicio público debe tener en mente las necesidades de la ciudadanía al momento de desarrollar iniciativas de innovación. Al respecto, el italiano Ezio Manzini (2015) afirma que existen dos tipos de diseñadores de servicios públicos. Por un lado están los profesionales, es decir el servicio público. Por otro lado están los diseñadores difusos, es decir la ciudadanía. En otras palabras, las personas que reciben los servicios cotidianamente son quienes observan, analizan y proponen innovaciones. Por ello, el desarrollo de innovaciones por decreto que partan del liderazgo y que no estén en contacto con la ciudadanía y el servicio público está destinado al fracaso.

Conclusiones

La administración pública es el instrumento del Estado para convertir las ideas y las definiciones en resultados. Si bien no existe una teoría o herramientas que ofrezcan una solución ideal para la solución de los problemas públicos, las y los pensadores administrativistas no podemos seguir importando pensamiento de otras ciencias o de organismos internacionales para resolver los retos propios. Es urgente que la ciencia de la administración

pública mexicana retome su liderazgo en la implementación y generación de sus propias propuestas administrativas.

La ciencia de la administración pública mexicana requiere de un servicio público que realice estudios profundos y permanentes de sus herramientas para innovar. Un servicio público que aporte nuevas aproximaciones para resolver los problemas públicos actuales y prevea escenarios futuros para planear oportunamente cómo encararlos. La administración pública del presente y del futuro requiere una inversión en la formación de talento, el liderazgo, visión y convicción directiva y política, además de la narrativa y opciones de comunicación que serán necesarias para esta actividad. ¿Cómo inculcar la innovación en el servicio público local?

Aunque la innovación tiene el interés de trascender, sus resultados no son inmediatos, y eso es lo que necesita una persona que trabaja para el gobierno, sobre todo en el ámbito municipal. Debido a la rotación de personal y cambio en la dirección política, los tiempos de las administraciones gubernamentales son insuficientes para el desarrollo de políticas públicas municipales con visión de largo plazo. En México, tres o cuatro —según la entidad federativa— resultan insuficientes para lograr resultados de largo plazo. Sin duda, las y los servidores públicos que decidan innovar deberán combatir contra la rutina administrativa que reduce el tiempo para la creatividad e ideación.

La innovación nace desde la colaboración y la experimentación, dos actividades que rara vez se desarrollan desde el aparato gubernamental. Por un lado, de no ser motivada políticamente, la colaboración con iniciativas como el LAB León nace desde el desconocimiento de su propósito o el desinterés. Por otro lado, experimentar conlleva posibles errores o fracasos. Si experimentar es juzgado en el imaginario colectivo, en el sector público es penado. Por ello, quizá tengamos que ir pasos atrás y reflexionar desde la concepción que se tiene de quienes laboran para el gobierno. Probablemente deberíamos de tomar en cuenta que la esfera pública, como lo ha planteado Habermas, se está reconfigurando y que necesitamos nuevas formas de dar solución a lo público. Esas nuevas formas se encuentran en la innovación.

Sin embargo, ¿para lograr la innovación gubernamental son necesarios los laboratorios? Creemos que sí. Dado que la cultura innovadora no se decreta, no es suficiente con que quienes lideran el ámbito político apuesten por la innovación. La innovación por instrucciones no rinde frutos; generar espacios administrativos institucionalizados para continuar con la entrega de

servicios públicos y desarrollar nuevos proyectos da espacio a la generación de soluciones prácticas a los problemas cotidianos.

Consideramos que algunas líneas de investigación futura pueden ser las siguientes: *1)* actualizar el análisis comparativo de los laboratorios de innovación a nivel municipal en México; *2)* diseñar un instrumento evaluador de impacto de los laboratorios de innovación; *3)* consolidar el análisis de recursos humanos que implementan los laboratorios de innovación. La mirada de la academia a esta agenda de investigación permitirá consolidar la relevancia teórica y empírica de los laboratorios de innovación en la ciencia de la administración pública.

Referencias

Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.

Dirección General de Innovación (2021). *LAB León, sociedad de innovadores*. México.

Cejudo, G., Dussauge, M., y Michel, C. (coords.) (2016). *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: CIDE / INAP. Consultado en https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/10/INAP-Innovacion-2020.pdf.

Dussauge, M., Cejudo, G., Michel, C., y Gutiérrez, A. (2015). Innovación en el sector público: aprendizajes y lecciones de un seminario abierto. *Abrazando la Innovación*, 3. Consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/128641/Gaceta_ABRAZANDO_LA_INNOVACION_No-3.pdf.

Gobierno Municipal de León (2016). Programa de Gobierno de la Administración 2015-2018. Consultado en https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2016_LEON_Programa_de_gobierno_municipal_2015-2018.pdf.

Gobierno Municipal de León (2018). Programa de Gobierno de la Administración 2018-2021. Consultado en https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2019_LEON_Programa_municipal_gobierno.pdf.

Gobierno Municipal de León (2019). Primer Informe de Gobierno. Consultado en https://issuu.com/municipio_leon/docs/informe_libro_singles.

Gobierno Municipal de León (2020). Segundo Informe de Gobierno. Consultado en https://es.scribd.com/document/478817290/Segundo-Informe-de-Gobierno-de-Leon.

Gobierno Municipal de León (2021). Tercer Informe de Gobierno. Consultado en https://leon.gob.mx/publicaciones/3er-informe-2021.pdf.

Guerrero Orozco, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*. México: Oxford University Press.

Instituto Municipal de Planeación de León (2020). Principales resultados del Censo de Población y Vivienda INEGI 2020. Consultado en https://www.implan.gob.mx/pdf/sistema/censo/resultados_censo_2020_leon.pdf.

Laboratorio de Gobierno de Chile (2023). Consultado en https://www.lab.gob.cl/.

Mazzucato, M. (2015). *El Estado emprendedor: la oposición público-privada y sus mitos*. México: Penguin Random House.

Manzini, E. (2015). *Design, When Everybody Designs, An Introduction to Design for Social Innovation*. Cambridge: The MIT Press.

McGann, M., Blomkamp, E., y Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, *51*(3), 249-267.

Navas, D., y Acosta, J. (2020). LABcapital, Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital. Universidad de los Andes. Consultado en https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/43784/u830980.pdf?sequence=1.

OCDE (2018). Declaración sobre Innovación en el Sector Público. Consultado en https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Declaraci%C3%B3n-Espanol.pdf.

Prabhu, J. (2021). *How should a government be?* Londres: Profile Books Ltd.

Polshar, J. (2021). Governments: Governing or Governed? Consultado en https://oecd-opsi.org/blog/future-of-the-public-sector/.

Ramírez-Alujas, A. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En G. Cejudo, M. Dussauge y C. Michel (coords.), *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: CIDE / INAP. Consultado en https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/10/INAP-Innovacion-2020.pdf.

Rey, A. (2017). Seis tipos de innovación pública. Consultado en https://www.amaliorey.com/2017/05/27/seis-tipos-de-innovacion-publica-post-536/.

Rodríguez, E. (2023). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Red Innolabs, Programa Cyted. Consultado en https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/doc_goblabs_redinnolabs.pdf.

Schwab, K. (2018). *La cuarta revolución industrial*. Suiza: Foro Económico Mundial.

Torres, C. (2014). Gobierno abierto en el municipio de León, Guanajuato. (Propuesta de implementación de laboratorio cívico). México: TEC de Monterrey.

Uzeta, A., Steta, B., y Mondragón, E. (2015). Municipio, gestor del soporte competitivo para el ecosistema emprendedor. En D. Martínez (coord..), *14 propuestas para León*. León: Universidad Iberoamericana León.

Solicitudes de transparencia

Gobierno Municipal de León (2016). Primer Informe de Gobierno.

Gobierno Municipal de León (2017). Segundo Informe de Gobierno.

Gobierno Municipal de León (2018). Tercer Informe de Gobierno.

24

Articulación y organización comunitaria para influir en la toma de decisiones públicas

Luis F. Fernández
Práctica: Laboratorio para la Democracia

Guillermo Schoning
Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México

Introducción

La conversación que medió a la invitación para participar en este libro pasó por la discusión entre la teoría y la práctica. Recordamos en esa conversación al profesor Jesús Rodríguez Zepeda —filósofo de la Universidad Autónoma Metropolitana—, quien nos compartió hace unos años una idea que aquí se parafrasea: "Cuando la teoría se agota, lo que se necesita es práctica; cuando la práctica no da para más, lo que se necesita es teoría". La idea del equilibrio entre la teoría y la práctica nos parece extraordinaria. Los coordinadores del libro, David Gómez Álvarez y César Rentería, nos explicaban el objetivo de "pensar fuera de la caja burocrática" para compartir formas innovadoras de resolver problemas públicos. Nos pidieron que no fuera algo muy teórico, pero que no dejara de establecer un marco conceptual sobre los temas que estamos trabajando en el país desde la praxis. No pudimos evitar pensar en el nombre de la organización que creamos hace unos años: Práctica: Laboratorio para la Democracia (en adelante, Práctica).[1]

Cuando la teoría aplica el método científico para observar, plantear hipótesis, experimentar y analizar los resultados, parecería que la práctica es

[1] Práctica es un laboratorio para la democracia, un espacio de práctica y experimentación para el fortalecimiento de nuestras sociedades. Un grupo de personas organizadas para diseñar, evaluar y experimentar con prácticas democráticas para construir soluciones colectivas a problemas cotidianos. Más información en www.practica.lat.

consecuencia inmediata de la acción meticulosamente planeada por la teoría. Cuando la práctica es orgánica, espontánea o intuitiva, requiere reflexión y estructura para convertirse en teoría. En la organización definimos práctica democrática como la forma en la que las personas decidimos trabajar juntas, incluso cuando no estamos de acuerdo, para resolver problemas comunes (Kettering Foundation, 2022). La premisa es simple: cuando las personas nos involucramos y comprometemos en buscar soluciones colectivas de forma abierta a problemas comunes, las acciones y decisiones que ocurren cada día en nuestro entorno pueden convertirse en prácticas democráticas. Reconocernos como integrantes de nuestras comunidades, fomentar activamente vínculos de confianza con las personas que las integran y experimentar en colaboración con esas personas formas de mejorar nuestro entorno son algunas prácticas que facilitan la construcción de espacios más democráticos (Forestal, 2022).

En Práctica documentamos los diferentes proyectos que llevamos a cabo y los vinculamos con la teoría. Ello explica nuestra participación en este libro. Desde Práctica creemos que aún es posible mejorar la relación entre ciudadanía y gobierno y que la clave está en la participación de grupos cada vez más amplios. Entendemos la participación como un conjunto flexible de prácticas organizativas que permiten la resolución de problemas públicos pero que incluyen también espacios de imaginación política, activismos y horizontes de transformación estructural.

En los últimos años hemos trabajado para nutrir esta forma de participación desde la sociedad civil mexicana. Este capítulo es un recuento de los aprendizajes principales que nos han dejado estas prácticas y de las avenidas que siguen abiertas para fortalecer a la ciudadanía e influir en la gestión pública. En la primera parte hacemos una reflexión sobre la articulación y la organización comunitaria como herramientas innovadoras para influir en procesos de decisión pública. En la segunda sección repasamos el contexto de los dos factores principales que afectan la participación en México: la captura del sistema político y las instituciones y la incapacidad de articular actores sociales plurales en la definición, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En la tercera sección hacemos algunas reflexiones sobre la capacidad de incidencia de los movimientos sociales y la importancia de la articulación y la construcción de coaliciones.

Desde Práctica pensamos que las tres acciones principales que pueden aumentar la influencia en la toma de decisiones públicas y abrir espacios de

participación a grupos históricamente excluidos son producir información estratégica de los problemas públicos, ampliar capacidades de la ciudadanía a través de la organización comunitaria y articular sectores amplios como estrategia colectiva para la acción política. En la última parte de este texto tomaremos diversos ejemplos de uno de nuestros proyectos principales, Constituyentes, que es un esfuerzo colectivo por abrir espacios precisamente para personas que han sido históricamente excluidas de la toma de decisiones y proponer horizontes de transformación amplios y anclados en causas y activismos de todo el país. Además, echamos mano de otros esfuerzos de articulación e investigación realizados en los últimos años para ilustrar las reflexiones sobre cómo innovar en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Finalmente, hacemos una breve conclusión sobre las perspectivas actuales acerca de la participación y señalaremos dónde, desde nuestra perspectiva, es necesario redoblar esfuerzos.

Articular y organizar fuera de la caja burocrática

El análisis de los procesos de toma de decisión permite identificar qué aspectos son relevantes en el comportamiento de un individuo o de un grupo para influir en la esfera pública. Las decisiones no pueden entenderse a sí mismas como eventos aislados, ya que forman parte de un conjunto de acciones que toman diversos actores a partir de distintas estrategias para alcanzar fines específicos. En cada decisión interactúan cientos de factores que influyen en diferente proporción en el resultado. Una decisión pública es una decisión tomada desde una posición de autoridad, legitimada legalmente y con capacidad administrativa para llevarla a cabo. Estas decisiones pueden, o no, construirse en conjunto con actores sociales fuera de las agencias gubernamentales (Thoenig, 1998). Ello depende de la complejidad de la decisión, de la restricción de tiempo en la que se debe tomar, del número de participantes que desean influir en ella, de los mecanismos formales e informales de interacción y del nivel de autoridad o conocimiento de cada actor involucrado en el proceso. Así, a medida en que interactúan más actores sociales en los procesos de decisión, las decisiones ganan legitimidad y refuerzan la participación y la construcción de consensos como valores democráticos, bajo el riesgo de perder eficiencia o celeridad en la toma de decisiones.

En el título de este texto adelantamos la hipótesis del documento: la articulación de múltiples actores para resolver un problema común y la organización comunitaria, entendida como la capacidad de acción colectiva y coordinada de una comunidad, permiten influir de manera más efectiva en los procesos de decisión pública. La articulación puede ser promovida desde el Estado, impulsada desde la sociedad civil organizada fuera de las burocracias o construida en conjunto para alcanzar objetivos comunes. La organización comunitaria tiene su origen fuera de las estructuras burocráticas; es la capacidad de organización de actores sociales para trabajar de manera coordinada en favor de causas y objetivos comunes; es la suma de competencias (información, habilidades y valores) para actuar en colectivo. No requiere de agencias gubernamentales para existir.

Cuando la ciudadanía quiere influir en procesos de decisión pública es indispensable entender primero qué problema público se quiere resolver. Los problemas públicos no son más que ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental (Casar y Maldonado, 2010, p. 234; Kingdom, 1995, p. 221). Por ello, los actores sociales que identifican un problema público deben hacerlo relevante para que más personas, colectivos e instituciones lo consideren lo suficientemente importante para actuar. La articulación es ese proceso de convencimiento y suma de voluntades. Es la acción decidida de una o varias personas de compartir un problema público y proponer alternativas de solución por medio de la acción pública. La articulación no solo suma voluntades sino capacidades diferenciadas de actores sociales y, en el mejor de los escenarios, de instituciones para resolver el problema público identificado. El reto de la articulación está en convertir la suma de recursos en capacidad de acción.

La organización comunitaria es la construcción de capacidad sostenida a lo largo del tiempo; permite involucrar desde la convicción a personas en la resolución de un problema público y en el proceso de cambio paulatino. Si entendemos un problema público como un derecho violentado o un derecho insatisfecho, la organización comunitaria plantea que son las personas titulares de ese derecho quienes asumen la responsabilidad de la acción pública. La organización comunitaria no depende de intermediarios para actuar, sino que construye alianzas para que las personas titulares del derecho cuenten con más herramientas y capacidades para resolver el problema público (McAlevey, 2016).

Contexto: captura e incapacidad

¿Cómo se entiende este marco de análisis en México y cómo se materializa en nuestra democracia? ¿Para qué nos articulamos y cómo se vive la organización comunitaria en México? Compartimos parte del contexto que motiva esta reflexión. La transición democrática en México ha terminado. Tanto en nuestro país como en otros de la región hemos visto el estancamiento del impulso inicial por la democratización y que las vías institucionales para resolver los grandes problemas de fondo (desigualdad, violencia y corrupción) están agotadas. La desafección hacia las instituciones públicas sigue creciendo y la confianza en los sistemas actuales de representación política continúa erosionando. En este escenario los días más oscuros de nuestra historia política no parecen tan lejanos y el ascenso de liderazgos autoritarios y contrarios a los derechos es un presagio ominoso de lo que este alejamiento de la ciudadanía puede traer a nuestras sociedades.

Las personas están hartas de la incapacidad de sus representantes para resolver problemas públicos. Al 54% de la población en América Latina no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si es capaz de presentar soluciones (Latinobarómetro, 2023). Esta frustración es entendible cuando persisten problemas tan inmediatos como el acceso a bienes y servicios públicos (agua, luz, gas, movilidad, trámites, etc.) hasta problemas complejos como la violencia causada por grupos del crimen organizado, la violencia de género, la inseguridad física y psicológica que se vive y siente en la mayoría de los municipios del país, la corrupción imbricada en nuestra sociedad, la desigualdad estructural, la imposibilidad de contar con salarios dignos, los empleos precarizados o el desempleo, entre tantos más. De acuerdo con el Coneval (2023), todavía 43.5% de la población mexicana vive por debajo de la línea de pobreza por ingresos.[2]

Por estos problemas no resueltos, las personas deciden organizarse para actuar. Lo hacen con pocas herramientas y con altos costos de transacción: costos directos de tiempo, esfuerzo, capacidades limitadas y recursos económicos;

[2] Esta medición ha sido objeto de algunas controversias por las discrepancias entre diferentes formas de anclar la comparación sobre el cambio en pobreza. En esencia, como comentan Cortés *et al.* (2023), la reducción más importante solo se dio en la pobreza por ingreso y no en la disminución de las carencias sociales.

e indirectos como los costos de encontrar, procesar o producir información, de organizarse a través de estructuras que faciliten la toma de decisiones colectiva y de vincularse con instituciones o con tomadores de decisiones para cambiar el *statu quo*. A pesar de los costos que significa participar, las personas se organizan en grupos informales, en colectivos, en organizaciones de la sociedad civil e, incluso, en partidos políticos. La expectativa es la misma: participar y organizarse para influir en la resolución de problemas públicos, ya sea a través de aportar conocimiento e información, para colaborar de manera activa en la formulación de alternativas, en el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas o para innovar con el fin de resolver de manera más eficiente problemas públicos.

La pregunta que surge, una vez que las personas deciden participar, es ¿cómo influir de manera efectiva en los procesos de decisión pública? El desgaste de la democracia es profundo cuando la ciudadanía experimenta una exclusión permanente de los espacios de decisión y cuando su relación con el acceso a posiciones de toma de decisiones o su interacción son clientelares. El fracaso de nuestra democracia en producir bienestar para todos, especialmente para los más excluidos, ha diezmado su atractivo para un grueso de la población. Según datos del Coneval, tras casi 20 años de democracia en México, tenemos prácticamente el mismo porcentaje de población en pobreza de ingresos.

Si bien autores como Achen y Bartels (2017), entre otros, plantean que una democracia no tiene por qué generar mejores resultados administrativos, económicos ni de gobernanza, una buena parte de la población asimiló estas mejoras como parte de sus expectativas sobre la misma transición democrática en México. En contraste, investigaciones como la de Gilens (2012) muestran que hay una relación clara entre el poder económico de las personas y su poder político, lo que causa que aquellos más excluidos del sistema económico también sean los más excluidos del sistema político, produciendo un ciclo vicioso de desigualdad. Ante ello sigue la pregunta sobre ¿cómo mejorar la relación ciudadanía gobierno desde la incorporación de sectores más amplios en la resolución de problemas públicos?

Solo algunos datos para ver la magnitud del problema. En nuestro país, entre 2006 y 2017, la confianza en los partidos políticos, la presidencia y las y los diputados y senadores disminuyó hasta 30% (Consulta Mitofsky, 2020). La credibilidad y confianza en nuestra democracia están a la baja; apenas

35% apoya un sistema democrático en México, según Latinobarómetro 2023. 8% menos que en 2020. El 42% de la ciudadanía apoyaría un gobierno militar. A 56% no le importa que llegue al poder un gobierno no democrático, mientras le resuelvan sus problemas. México es el segundo país de la región con las preferencias más fuertes por un régimen autoritario. Incluso la misma autoridad electoral ha declarado conocimiento de la crisis de confianza que muchos otros hemos observado (INE, 2016).

En este contexto desalentador, la ciudadanía, decepcionada ante la falta de resultados y frustrada por los pocos espacios de participación efectiva, se ha alejado de la esfera pública, convirtiéndose en una espectadora más de los problemas públicos que no logramos resolver en colectivo. Los sistemas de representación política concentran más poder y separan a la ciudadanía de procesos de decisión pública. A su vez, las personas representantes actúan en función de intereses partidistas y no las de sus comunidades, lo cual ha profundizado la crisis de legitimidad[3] y representatividad (Reveles, 2019) que enfrentan los partidos políticos.

La ciudadanía habita en comunidades construidas sobre un sistema que concentra el poder en muy pocas manos y que no logra construir consensos, dirimir conflictos ni resolver los problemas públicos con las estructuras y herramientas disponibles. Esta profunda desigualdad y exclusión de nuestras sociedades discrimina sistemáticamente a ciertos grupos, sin salidas democráticas para diversificar las visiones e igualar oportunidades y derechos para que todas las personas de estos grupos participen en la discusión de soluciones. Esta desigualdad se acrecienta con un Estado ausente incapaz de atender la inseguridad, la crisis climática y la corrupción. Ante esta falta de oportunidades de participación en las organizaciones tradicionales, diversos movimientos sociales como los feminismos, el antirracismo o los movimientos de pueblos originarios en defensa del territorio se siguen consolidando en el país como corrientes igualadoras sociales, ganando terreno día con día ante una resistencia conservadora y obtusa a la que le parece más fácil arrebatar el poder que negociarlo.

[3] Jacqueline Peschard en diversas conferencias y foros sobre democracia y combate a la corrupción.

Articular: teoría y práctica

Los movimientos sociales son un vehículo esencial del cambio en las democracias y en un contexto de cierre del espacio cívico son quizá la expresión más potente de la participación política. En esta conversación entre la necesidad de articular y las limitaciones del sistema político mexicano actual, apoyar e impulsar a los movimientos sociales abre caminos para la participación política de grupos históricamente excluidos. En lo que sigue describiremos el camino que hemos andado en los últimos años en la organización y cómo se vinculan la teoría, la investigación y la práctica en la articulación. Hilado con un breve repaso de la literatura relevante, describiremos cómo dos de los proyectos más importantes que hemos implementado desde Práctica permiten ayudarnos a pensar fuera de la caja burocrática.

Por su dinamismo y apertura, los movimientos sociales son un proceso de acción colectiva que suele abrir oportunidades de imaginación política, que puede impulsar el límite de lo posible. Una ola de descontento social con los movimientos como protagonistas recorrió la región en 2019 y cimbró los sistemas políticos de Chile, Colombia, Perú y Bolivia. En México los feminismos han impulsado cambios importantes en la vida pública, como la paridad en la representación y el reconocimiento de la violencia política de género. Las exigencias de otros movimientos sociales como el de las personas afromexicanas y el movimiento contra la militarización siguen renovando la conversación sobre la agenda social pendiente de nuestro país.

En su artículo "Revisando el concepto de movimiento social" el sociólogo Mario Diani esboza una definición por medio de la síntesis de las cuatro corrientes principales de teorización sobre movimientos sociales. Diani detecta tres factores comunes en la literatura: "a) las redes de interacción informal, b) las creencias compartidas y la solidaridad, y c) la acción colectiva en torno a temas conflictivos" (2015, p. 6). La conceptualización que hace Diani en su artículo de 2015 es también una revisión a la luz de nuevos paradigmas, como la necesidad de pensar en las formas de coordinación de la acción colectiva. Dentro de las organizaciones que componen a los movimientos sociales se toman decisiones sobre la asignación de recursos y se definen los límites de la identidad colectiva. Estas redes de acción informal, argumenta Diani, facilitan la circulación de elementos cruciales para la acción.

En 2022 partimos de la definición de Diani de los movimientos como redes de interacción formal ancladas en una identidad colectiva y envueltas en el conflicto social para realizar una investigación sobre cómo apoyar a los movimientos sociales en la región. Este debate conceptual importa porque es importante distinguir los niveles de análisis. Los movimientos sociales impulsan el cambio político y son un reflejo del mismo, pero lo que sucede en medio, la creación y el fortalecimiento de redes y la asignación de recursos, determina la longevidad de los movimientos y su capacidad de seguir impulsando definiciones de lo posible. En la investigación que realizamos entre agosto y diciembre de 2022 para el fondo Pulsante exploramos el efecto de las donaciones, el acompañamiento y el tipo de arquitectura de financiamiento sobre la capacidad de éxito de los movimientos sociales.

Pulsante fue un fondo creado en 2020 como resultado de una alianza entre Fundación Avina, Luminate y Open Society Foundations. Después de dos rondas de financiamiento, una de respuesta rápida y otra de apoyo a organizaciones, los aprendizajes colectivos del fondo llevaron a la necesidad de apoyar a expresiones de movimientos sociales. Las redes, colectivas y organizaciones formales que se articulan dentro de los movimientos mostraron tener una estructura líquida y un amplio repertorio de acciones para incidir en el espacio cívico. Por esta razón, Pulsante financió a 12 expresiones de movimientos sociales en total, repartidas entre Brasil, Colombia, Guatemala y México. Los movimientos sociales que recibieron apoyo del fondo Pulsante fueron: el movimiento por la diversidad e igualdad de género, el movimiento por la reivindicación de la identidad afrodescendiente en América Latina, el movimiento antimilitarización y el movimiento por la construcción de agendas ciudadanas para nuevos mandatos democráticos.

En Práctica realizamos una investigación sobre los resultados del apoyo de Pulsante y las oportunidades abiertas para nuevas rondas de articulación y financiamiento. Realizamos 52 entrevistas en 15 ciudades para nuestro análisis. Hablamos con actores externos con experiencia en el ecosistema de movimientos sociales, con las personas que recibieron el financiamiento de Pulsante y con colectivas y organizaciones similares a las 12 que apoyó Pulsante, pero que no habían recibido ningún tipo de financiamiento. Analizamos las características de las expresiones, desde su estructura de organización hasta sus capacidades, redes y objetivos. De esta investigación apuntamos

a una serie de hallazgos que dan luz sobre cómo articular en la práctica en América Latina (Práctica: Laboratorio para la Democracia, 2023).

Encontramos, por ejemplo, la necesidad de concentrar el apoyo a los movimientos sociales en objetivos financiables. Esto quiere decir detectar qué de lo que la organización o colectiva quiere hacer para avanzar su causa puede ser delimitado a una acción concreta. El fondo puede entonces proporcionar recursos humanos, económicos o políticos para realizar estas acciones. Reconocimos por lo menos cinco categorías de acciones financiables: pedagogía política (como conferencias y capacitaciones), incidencia (como activaciones en el espacio público, publicación de informes y campañas), organización colectiva (como encuentros y espacios de colaboración presencial), acompañamiento (como procesos legales) y fortalecimiento interno (como capacitación para procesos administrativos y recaudación de fondos) (Práctica: Laboratorio para la Democracia, 2023).

Nuestra investigación arrojó, también, la importancia de financiar con una visión de ecosistema. Esto quiere decir fortalecer el rol que juegan algunas personas de vasos comunicantes entre diferentes nodos de la red. La construcción de capacidades de actores clave puede potenciar el impacto de las intervenciones de fondos como Pulsante. En este sentido, importa "construir coaliciones y alianzas operativas, en lugar de solo intermediaciones administrativas". De igual forma, encontramos que "los grupos organizados que logran un mayor impacto al implementar acciones son aquellos que mantienen redes con grupos diversos y distintos al suyo". Es decir, articulados.

Los movimientos sociales son entonces una vía potente para impulsar el cambio social que además se fortalece con la participación política de coaliciones amplias y de personas históricamente excluidas. En la investigación que realizamos para Pulsante concluimos que, a pesar de lo difícil que puede parecer influir (o incluso definir) los procesos que guían a los movimientos sociales, hay algunas acciones concretas que pueden tener un impacto determinante. Estas conclusiones, sobre la importancia de articular coaliciones y de invertir en las capacidades del ecosistema para impulsar el cambio social, se convirtieron en el sustento del siguiente proyecto de Práctica: Constituyentes.

Articular en México: la experiencia de Constituyentes[4]

La literatura sobre movimientos sociales ha avanzado en la discusión sobre por qué se forman las coaliciones. Según la revisión de literatura sobre coaliciones y movimientos sociales de Van Dyke y Amos sabemos, por ejemplo, que las colaboraciones más estrechas se forman ante coyunturas políticas o amenazas económicas y que las estructuras organizacionales amplias y multitemáticas facilitan el trabajo en coalición. Hay, también, una rica conversación sobre el papel de la ideología y su importancia para la articulación. El consenso actual es que para que una coalición funcione a largo plazo siempre es preferible que haya cierto grado de alineación cultural, identitaria o ideológica (Van Dyke y Amos, 2017).

Para nuestro rol como laboratorio para la democracia nos interesaba entender cómo fortalecer a las coaliciones una vez que existen. Martin Schaffer apunta que entre los grupos ambientales de Estados Unidos, los que suelen trabajar en coalición son los encabezados por profesionales, es decir por quienes se dedican tiempo completo a la organización (Schaffer, 2015).[5] Esto coincide con uno de los hallazgos de la investigación que hicimos para Pulsante, donde encontramos que para algunas personas trabajando en las expresiones de movimientos sociales percibir un salario por su trabajo puede ser la clave para que las coaliciones sigan operando, sobre todo en periodos donde no hay una amenaza inminente o una coyuntura política. Nuestro principal trabajo de articulación ha girado en torno a la Red Constituyentes, un grupo de 74 personas activistas de todo el país. A continuación contaremos el proceso que seguimos para construir esta red y las principales conclusiones que encontramos al articular a movimientos sociales en México.

El proyecto de la Red Constituyentes que lanzamos en 2023 es producto de meses de trabajo previo. En la primavera de 2022 un grupo de coordinadores y directores de organizaciones de la sociedad civil y activistas comenzamos a reunirnos para diseñar una estrategia para impulsar cambios estructurales en México y potenciar la participación política de grupos histó-

[4] Para consultar la información de esta sección y conocer más, véase la página de constituyentes.mx.

[5] Es importante resaltar que Schaffer admite que esto puede deberse a que quienes se dedican de tiempo completo a trabajar en la sociedad civil pueden estar conscientes de la necesidad de trabajar en coalición.

ricamente excluidos. Partimos de las mismas premisas que expusimos más arriba; que los consensos sociales del neoliberalismo y de la transición democrática están agotados y que la ciudadanía, decepcionada ante la falta de resultados y frustrada por los pocos espacios de participación efectiva, se ha alejado de la esfera pública.

Partimos también de la idea de que parte de lo que ha agotado estos consensos es la deuda histórica de la participación ciudadana. Desde el principio concebimos el papel de este primer grupo como un Consejo Articulador que se encargaría de convocar a un grupo mucho más grande y diverso de personas de todo el país. Acordamos que el equipo de Práctica tendría un rol operativo y aportaría con la ejecución de las decisiones del Consejo. Para llevar a cabo la convocatoria redactamos un manifiesto que nos permitiera presentar el diagnóstico y el sentido de la propuesta. Durante los primeros meses de reuniones contamos con una facilitación para establecer las reglas del debate y probar nuevas metodologías para la discusión de ideas. Utilizamos mecanismos de juego y de ficción para ir redactando, poco a poco, nuestro manifiesto.

El texto que terminamos en octubre de 2022 tiene una propuesta central: articular un proceso abierto para construir un nuevo consenso social en el que cupieran todas las personas. En el preámbulo escribimos sobre las limitaciones del sistema actual y la importancia de romper con los sistemas de opresión que siguen mermando a nuestra sociedad. Denunciamos la violencia, la discriminación y la exclusión por lugar de origen, clase, racialización y género. Mencionamos también las luchas que nos inspiran, como la acción climática, los movimientos por la inclusión, los movimientos feministas, la lucha por el trabajo digno, la exigencia colectiva de derechos, los reclamos por justicia y paz y las luchas locales, como la defensa del territorio.

En la segunda parte del manifiesto convocamos a usar todas las vías y herramientas democráticas posibles para transformarlo todo. Resaltamos la importancia de no ceñirnos a un calendario electoral ni a las lógicas del sistema de partidos para organizarnos y, sobre todo, de buscar propuestas desde las mayorías sociales y no desde los escritorios ni desde los pactos de las élites. Delineamos también algunas de las causas que, desde nuestra posición como Consejo Articulador, nos parecen centrales para construir un nuevo consenso: un acuerdo por la paz, sentar las bases para la universalidad de los derechos sociales, enfrentar la crisis climática, proteger los derechos de todas las perso-

nas trabajadoras e impulsar la participación de la población indígena y afromexicana. Finalmente, establecimos que el objetivo a largo plazo es construir un poder constituyente que proponga un nuevo pacto social.

Antes de compartir este manifiesto por todo el país decidimos tener conversaciones más acotadas en distintos territorios para escuchar si esta idea tenía resonancias. Este proceso, que llamamos "Pilotos", sucedió durante noviembre y diciembre de 2022. Algunas personas del Consejo fungieron como anfitrionas en sus ciudades. Durante estos dos meses 13 personas del Consejo organizaron reuniones en Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco y San Luis Potosí para discutir con múltiples grupos de personas lo que se había trabajado durante meses anteriores de manera cerrada. El objetivo principal de estas pruebas piloto fue ensayar formas de articular desde lo colectivo que incentivaran la participación de personas históricamente excluidas y permitieran conversaciones sobre cambios estructurales.

Probamos entonces los métodos de extensión de confianza (conversaciones uno a uno con personas para conocer su historia y compartir una causa), bola de nieve (en donde una persona va invitando a otra y así sucesivamente), reuniones comunitarias (donde después de una breve introducción muchas personas de una comunidad inician un proceso de deliberación) e invitación directa por mapeo (donde el Consejo selecciona a personas u organizaciones para plantearles directamente la idea). Después de sostener conversaciones en 10 ciudades con estas metodologías del país concluimos que la narrativa sí logró conectar de manera positiva con una amplia diversidad de personas, pero que el sistema de conversaciones uno a uno era ineficiente para convocar a un grupo grande y con personas de todo el país.

En enero el Consejo Articulador decidió que era necesario hacer una convocatoria abierta y llegar a todos los estados de la República. Entre febrero y marzo de 2023 hicimos un llamado a las personas residentes en territorio mexicano, mayores de edad y que quisieran lograr cambios profundos en su entorno a participar en Constituyentes. Buscamos que la convocatoria llegara a municipios con un bajo índice de desarrollo humano o con una población considerable de personas indígenas o afromexicanas. Lanzamos una campaña de difusión de la convocatoria por redes sociales (Twitter, Instagram, Facebook) utilizando algunas frases del manifiesto, pero también memes que visibilizaran problemas estructurales como la desigualdad de ingreso y la crisis climática.

Para llegar a más personas de todo el país hicimos una campaña de perifoneo. Contratamos diversos servicios locales en 11 municipios de nueve estados, con énfasis particular en la Costa Chica de Guerrero. Por medio de esta campaña de difusión compartimos el siguiente mensaje:

> ¿Sientes que las reglas de este país no funcionan para todas las personas? Si eres organizador u organizadora comunitaria, activista o solo tienes ganas de participar en la construcción de un mejor país, ¡en Constituyentes estamos buscando a alguien como tú! Inscríbete en constituyentes.mx. Las personas seleccionadas irán a un foro presencial de cuatro días totalmente gratis. Somos una asociación civil apartidista y sin fines de lucro. Si crees que también puede interesarle a alguien que conozcas dile que se inscriba en constituyentes.mx.

También emitimos este audio por medio de una red de 11 radios comunitarias en 10 estados. Hicimos esta difusión en radios y perifoneo para diversificar los formatos en los que se presentó la información con el objetivo de conseguir un mayor alcance con grupos históricamente excluidos.

Al término de la convocatoria habíamos recibido 181 postulaciones. Para seleccionar a las 64 personas que asistirían al evento de formación de la Red Constituyentes tomamos en cuenta factores como la autoidentificación a algún grupo históricamente excluido, la representación territorial y la vinculación con otras redes y movimientos sociales o de base. Buscamos también que hubiese personas jóvenes y de la tercera edad, personas con discapacidad y que las mujeres, personas no binarias, trans y disidentes fueran mayoría dentro del grupo. Un último criterio de selección fue que las personas reflejaran una voluntad por construir un nuevo consenso social y que no tuvieran cargos dentro de partidos políticos. Para diseñar el encuentro de fundación de la Red realizamos un ejercicio colaborativo. Con la participación de todas las personas del Consejo, las propias personas constituyentes y facilitadoras externas, planeamos tres días de actividades. El objetivo de este diseño era poder crear un espacio que permitiera al grupo transitar desde conocerse hacia encontrar consensos y delinear un horizonte común.

Nos reunimos en la ciudad de Querétaro entre el 20 y el 24 de abril de 2023. Durante el primer día compartimos las causas que nos mueven, nuestra forma de luchar por ellas y las diferencias y coincidencias que detectamos. En la segunda jornada trabajamos con la metodología comunitaria de Marshall

Ganz para poder conectar la historia propia con una narrativa colectiva y un llamado a la acción. También escuchamos una conferencia de Marcelina Bautista, una de las figuras clave de la lucha por los derechos de las trabajadoras del hogar en América Latina. Finalmente, el último día acordamos cuáles serían los siguientes pasos para la red.

Desde ese día, en Práctica hemos trabajado para seguir articulando a esta red de activistas y mantener los espacios de comunicación y colaboración entre estas personas. Esta red está compuesta por expresiones de distintos movimientos sociales (aunque no comprende a un movimiento propio en sí mismo), por lo que hemos implementado muchos de los aprendizajes previos del ecosistema de movimientos. Mientras que el papel del Consejo Articulador sigue siendo guiar algunas decisiones estratégicas, la red de Constituyentes sigue avanzando hacia proponer cambios estructurales anclados en las causas de las personas que la componen, y el papel de Práctica es seguir operando las actividades de la red y, sobre todo, la estrategia de seguimiento.

Diseñamos la estrategia de seguimiento en colaboración con el Consejo y las personas constituyentes con el objetivo de fortalecer las capacidades y seguir delineando horizontes de cambio estructural. La primera actividad del seguimiento de Constituyentes son las reuniones virtuales periódicas. Durante la segunda semana del mes organizamos una conversación entre las personas constituyentes y algún actor que pueda aportar reflexiones para crear un nuevo consenso social o herramientas de incidencia política. Después, en la última semana tenemos una reunión virtual a la que están convocadas todas las personas de la red con el objetivo de reconectar y tomar decisiones.

También realizamos acompañamiento para el fortalecimiento de capacidades. Hemos llevado a cabo sesiones de trabajo sobre recaudación de fondos y diseño de proyectos para todas las personas de la red. También, desde hace unos meses, estamos acompañando el proceso de conformación legal de 14 colectivos dentro de Constituyentes que buscan convertirse en asociaciones civiles. Por ejemplo, Patricia Martínez Rentería, constituyente de la Ciudad de México, es vagonera y preside la colectiva Leonas en Manada. Patricia y sus compañeras de trabajo se organizaron en 2020 frente a la pandemia y han luchado desde entonces para defender sus derechos laborales y ponerle un alto a la violencia policial y la criminalización que viven día a día las vagoneras de la Ciudad de México. Para avanzar su causa, las integrantes de Leonas en Manada decidieron convertirse en asociación civil.

Otro ejemplo de cómo funciona este sistema de seguimiento es el trabajo reciente con Abel Balderas, constituyente de Dolores Hidalgo, Guanajuato. Abel es el líder de la Unión de Trabajadores de Desechos Sólidos Industrializables Lázaro Cárdenas del Río y miembro de la Red Latinoamericana de Recicladores. La organización que dirige Abel también está en trámites para convertirse en una asociación civil y ahora mismo estamos trabajando en el diseño colaborativo de un proyecto para formar además una cooperativa de recicladores. El papel de Práctica aquí es de acompañamiento operativo, legal y técnico a las acciones de las personas constituyentes.

La tercera rama principal de nuestra estrategia de seguimiento es la realización de campañas de comunicación. Constituyentes busca incidir políticamente por medio de la exigencia colectiva de derechos, pero también participando en el debate público. Por esta razón estamos llevando a cabo la #SemanaConstituyentes, un evento mensual en el que las personas de la red se expresan sobre las causas que les importan por medio de una línea narrativa común. La primera campaña fue #SinPresupuestoNoHayDerechos, sobre cómo las decisiones del presupuesto siguen profundizando las desigualdades. Este mensaje resonó particularmente con el constituyente Julio Miranda, que representa la causa de los trabajadores voluntarios de limpia. Este grupo de casi 10 000 personas recorre día con día la Ciudad de México para recolectar la basura de los hogares, pero el gobierno de la ciudad ha decidido no reconocerlos como trabajadores. Para Dolores Gutiérrez, que trabaja por el derecho a la vivienda, la idea de que haya miles de millones de pesos para algunos rubros y tan poco para asegurar la vivienda digna también es evidencia de que las reglas del juego no funcionan para todas las personas.

Un aprendizaje fundamental de este proceso de articulación es que la organización toma tiempo, los procesos de integración y construcción de confianza requieren atención, tiempo y, sobre todo, método para concretar acciones colectivas con objetivos comunes.

Conclusiones

La articulación y organización comunitaria es una forma de aumentar la incidencia y de pensar fuera de la caja burocrática para influir de manera efec-

tiva en los procesos de decisión pública.[6] Como hemos ilustrado con el ejemplo de Constituyentes, en un contexto de cierre del espacio cívico y de captura e incapacidad del Estado para resolver problemas públicos, la articulación de coaliciones desde los movimientos sociales se perfila como una poderosa herramienta de exigencia de derechos y de creación de nuevos horizontes políticos.

La experiencia de Constituyentes es interesante a la luz del debate académico sobre la cohesión ideológica y la amplitud de las coaliciones (Van Dyke y Amos, 2017). La hipótesis sobre la que hemos trabajado en los últimos años es que la participación de grupos históricamente excluidos es la clave para acercarnos a resolver problemas públicos y, en el camino, mejorar la relación entre ciudadanía y gobierno. Sin embargo, siguiendo la revisión que hacen Van Dyke y Amos sobre la literatura de movimientos sociales, el alineamiento de identidad e ideología es crucial para mantener las coaliciones a largo plazo. En Constituyentes llevamos más de un año trabajando en fortalecer la identidad dentro de la red. Sin embargo, de entre las 74 personas que forman parte, la diversidad de todo tipo (de género, de lugar de origen, de trayectoria) se ve necesariamente reflejada en diversidad ideológica. Será interesante ver si la alineación aumentará conforme pase el tiempo.[7]

Quizá el hallazgo más importante en torno a la articulación y organización comunitaria es que las redes de activistas y organizaciones son necesarias para impulsar cambios estructurales. Por ejemplo, en el proyecto de Constituyentes encontramos, desde el primer momento de los pilotos, un gran interés por parte de personas de todo el país por encontrar canales para participar desde propuestas radicales y ambiciosas. Los problemas públicos están todos claros: la falta de atención del Estado a problemas básicos como el de vivienda o los derechos laborales, la acción desmedida y violenta ante el trabajo informal y el completo abandono a las personas víctimas de la guerra que vive este país. El diagnóstico está listo y muchas de las soluciones también. Lo que hace falta es fortalecer las capacidades de incidencia y seguir conectando los

[6] Véase *supra*, p. 1.

[7] Las personas fueron convocadas mediante una premisa simple: proponer un nuevo consenso social. Hay, por supuesto, una serie de claves ideológicas en el manifiesto y el texto hace explícito que se trata de un consenso progresista (en el sentido de que busca asegurar más derechos, de forma progresiva). Por esta razón podríamos decir que, a pesar de la diversidad, sí hay un grado de alineación ideológica presente.

problemas pequeños y locales con las grandes estructuras que mantienen un *statu quo* desigual y violento.

Este es el trabajo que hacemos en Práctica. Tenemos un rol particular en el ecosistema de la sociedad civil en México, el de sembrar vasos comunicantes para articular a las personas que viven día a día los grandes y pequeños problemas públicos, pero que han sido alejadas de las decisiones por un Estado incapaz. Seguimos mejorando nuestros procesos para diseñar, evaluar y experimentar con articulación y organización comunitaria mientras tratamos de mantener un balance entre la teoría y la práctica.

Referencias

Achen C. y Bartels L. (2017). *Democracy for Realists*. Princeton University Press.

Casar, M. A., y Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino y G. M. Cejudo (comps.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. México: CIDE / FCE.

Coneval (2023, 26 de julio). Medición de pobreza 2022. Consultado el 1º de noviembre de 2023 en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx.

Consulta Mitofsky (2020). Ranking Confianza en México: Instituciones. Consultado el 22 de marzo de 2022 en http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1407-confianza-2020.

Cortés, F., Nájera, H., y Valdez, S. (2023). La caída de la pobreza multidimensional en 2022. *Nexos*. Consultado en https://redaccion.nexos.com.mx/la-caida-de-la-pobreza-multidimensional-en-2022/.

Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 9, 1-16.

Forestal, J. (2022). *Designing for Democracy: How to Build Community in Digital Environments*. Oxford: Oxford University Press.

Gilens, M. (2012). *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Heaney, M. T., y Rojas, F. (2014, enero). Hybrid Activism: Social Movement Mobilization in a Multimovement Environment. *American Journal of Sociology*, (*119*)4, 1047-1103. Consultado en http://www.jstor.org/stable/10.1086/674897?origin=JSTOR-pdf.

INE (2016, 7 de diciembre). Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. Consultado el 22 de marzo de 2022 en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/.

Kettering Foundation (2022). *Connections: Innovating for Democracy*. Consultado en https://www.kettering.org/sites/default/files/product-downloads/connections_2022.pdf.

Kingdom, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Harper Collins.

Latinobarómetro (2023). *Informe 2023, La Recesión Democrática de América Latina*. McAlevey, J. F. (2016). *No Shorcuts, Organizing for Power in the New Gilded Age*. Oxford: Oxford University Press.

Práctica, Laboratorio para la Democracia (2023). Movimientos sociales y cambio social en América Latina. Consultado en www.practica.lat/wp-content/uploads/2023/07/Reporte-Movimientos-sociales-Practica-x-Pulsante.pdf.

Páctica: Laboratorio para la Democracia (2023). *Constituyentes. Volteando las reglas*. Consultado en https://drive.google.com/file/d/1q9fgsjgElnfer6vi3BziuTwMKG5GB1eV/view.

Reveles, F. (2019). Gobiernos y democracia en América Latina: Problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes. México: UNAM / Teseo.

Schaffer, M. B. (2015, 10 de marzo), Coalition work among environmental groups. En P. G. Coy, *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 111-126. Consultado en http://dx.doi.org/10.1016/S0163-786X(00)80037-3.

Thoenig, J. C. (1998). L'usage analitique du concept de régulation. En J. Commaille y B. Jobert (comps.), *Les métamorphoses de la régulation politique*. París: LGDJ.

Van Dyke, N., y Amos, B. (2017). Social movement coalitions: Formation, longevity, and success. *Sociology Compass*, *11* 7. Consultado en https://doi.org/10.1111/soc4.12489.

Semblanzas de autores

Coordinadores

David Gómez-Álvarez. Especialista en política y gestión pública con tres décadas de experiencia profesional. Realizó un posdoctorado en Planeación del Desarrollo en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT); es doctor y maestro en Administración Pública por la Universidad de Nueva York (NYU); maestro en Políticas Públicas por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE), y licenciado en Administración Pública por El Colegio de México (Colmex). En el ámbito internacional ha sido consultor del Banco Mundial, BID, PNUD, ONU Habitat. En el sector público ha sido presidente de Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEPC) y presidente del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (Seajal). Es académico desde 1998, actualmente adscrito al Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Es director ejecutivo de Transversal Think-Thank.

César Rentería. Profesor-investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus líneas de investigación son tecnologías de información en organizaciones, uso de la información, automatización de decisiones e innovación pública. Es doctor en Administración y Políticas Públicas por la Universidad Estatal de Nueva York. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Fue investigador visitante en la Universidad de Columbia y en la Universidad Nacional de Irlanda. Miembro del Comité Técnico Especializado en Información de Gobierno del INEGI. Ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina, Emiratos Árabes Unidos y Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre otros. Fue galardonado con el Premio Investigador Joven en Gobernanza Digital por la Sociedad Americana de Administración Pública y con el Premio de Investigación para Jóvenes Investigadores Amy Mahan por el International Development Research Centre.

Asistente editorial

Felipe Medel Terrones. Egresado de la Licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas (LAGP) del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara, con especialidad en Gobiernos Metropolitanos. Ha participado como becario y asistente de investigación en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG-UdeG). Actualmente forma parte de la coordinación de investigación en Transversal Think-Tank / Centro de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas, A. C.

Autores

Christian Asinelli. Vicepresidente corporativo de Programación Estratégica de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Lidera la estrategia de financiamiento soberano, asistencia técnica, generación y difusión de conocimiento con enfoque en Sostenibilidad Ambiental, Género, Inclusión y Diversidad, Infraestructura Física y Digital, Desarrollo Social y Desarrollo Urbano, así como la agenda de relacionamiento con los países y la incorporación de nuevos miembros. Es politólogo de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), tiene un máster en Administración y Política Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA) y posgrados en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y en Gestión Sociourbana (Flacso). En 2019 se doctoró en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Fue Fellow del Hubert Humphrey Fellowship Program (2010), el Special Program for Urban and Regional Studies-MIT (2011) y Singularity University Executive Program (2017).

Mariana Mazzucato. Es una destacada economista ítalo-estadounidense, reconocida por su trabajo en la innovación y el papel del Estado en la economía. Nació en Roma en 1968 y se formó en economía en la Universidad de Tufts y en la New School for Social Research en Nueva York. Actualmente es profesora de Economía de la Innovación y Valor Público en el University College London (UCL), donde también dirige el Instituto para la Innovación y el Propósito Público. Ha revolucionado el pensamiento económico con su libro *El Estado emprendedor*, donde argumenta que el sector público es fundamental para la innovación y el crecimiento económico, desafiando la creencia convencional de que solo el sector privado es eficiente en la creación de valor. Su enfoque resalta cómo las inversiones gubernamentales han sido cruciales en el desarrollo de tecnologías disruptivas. Además, ha asesorado a diversos gobiernos y organizaciones internacionales, influyendo en políticas públicas que buscan fomentar una economía más inclusiva y sostenible.

Rainer Kattel. Es subdirector y profesor de Innovación y Gobernanza Pública en el Instituto de Innovación y Propósito Público (IIPP) de la UCL. Antes de unirse al IIPP de la UCL, dirigió la Escuela de Innovación y Gobernanza Ragnar Nurkse durante 10 años, convirtiéndola en una de las escuelas de innovación y gobernanza líderes en la región. También ha formado parte de varias comisiones de políticas públicas, incluido el Consejo de Investigación de Estonia y la Fundación Europea para la Ciencia. Ha trabajado como experto para la OCDE, el PNUD y la Comisión Europea. Actualmente dirige el Consejo de Igualdad de Género del Gobierno de Estonia y es miembro del Consejo E-Estonia que asesora al primer ministro de Estonia. En 2013 recibió el Premio Nacional de Ciencias de Estonia por su trabajo en política de innovación.

Guy Peters. Es profesor de Gobierno en la Universidad de Pittsburgh, y Profesor Distinguido de Gobernanza Comparada en la Universidad Zeppelin, Alemania. Tiene un doctorado por la Universidad Estatal de Michigan y es doctor *honoris causa* por tres universidades europeas. Actualmente es coeditor de la *European Political Science Review* y fue coeditor de *Governance*, así como de varias series de libros sobre la administración pública. Ha escrito o editado más de 70 libros en los campos de gobernanza, administración pública y política pública. Sus libros más recientes son: *Pursuing Horizontal Management*, *Strategies for Comparative Research in Political Science*, y *Politics of Representative Bureaucracy* (con Patrick von Maravic y Eckhard Schroeter). También se ha desempeñado como consultor de administración pública para organizaciones internacionales y varios gobiernos nacionales.

Christopher Ansell. Recibió su licenciatura en Ciencias Ambientales por la Universidad de Virginia en 1979 y trabajó en la Oficina de Evaluación de Tecnología de Estados Unidos de 1979 a 1984. Obtuvo su doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Chicago en 1993. Sus campos de interés incluyen políticas públicas, administración pública, gobernanza y teoría de la organización, con un enfoque geográfico en Europa. Su investigación actual se centra en modos colaborativos de

gobernanza con especial atención en la resolución colectiva de problemas, la democracia y la sostenibilidad. También estudia la política y la gestión de riesgos y tiene un interés continuo en la salud pública, la política ambiental y la gestión de crisis. Su obra está inspirada en la filosofía del pragmatismo. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Uppsala, la École des hautes études en sciences sociales y la Universidad de Hong Kong y recibió un doctorado *honoris causa* en Administración Pública por la Universidad de Roskilde en Dinamarca. Es miembro de la Academia Nacional de Administración Pública desde 2018.

Jacob Torfing. Profesor de política e instituciones y director de investigación de la Escuela de Gobernanza de Roskilde, que es un centro de investigación de ciencias políticas y administración pública del Departamento de Ciencias Sociales y Empresariales. Sus líneas de investigación incluyen reformas del sector público, gobernanza de redes, innovación colaborativa, liderazgo político interactivo y gestión de la innovación. Formó parte de una serie de proyectos de investigación nórdicos y europeos que se centran en la creación conjunta de soluciones innovadoras a problemas sociales complejos y el impacto del liderazgo y el diseño institucional en la colaboración transfronteriza. Tiene un interés creciente en la investigación del cambio climático.

Adam M. Wellstead. Es un académico destacado en el campo de la administración pública y la política pública. Es conocido por sus contribuciones al estudio de la capacidad administrativa y la gestión de políticas en el contexto de la gobernanza contemporánea. Ha explorado la dinámica de las redes de políticas y el papel de la evidencia en la formulación de políticas públicas. Ha trabajado extensamente en la intersección de la teoría y la práctica de la política pública, centrándose en cómo los gobiernos pueden mejorar su capacidad para responder a desafíos complejos y cambiantes. Su investigación a menudo aborda temas como la resiliencia institucional, la adaptación al cambio climático y la gobernanza ambiental. Actualmente es profesor en la Universidad de Michigan Tecnológico (Michigan Technological University), donde imparte cursos y supervisa investigaciones en políticas públicas y administración. Su trabajo ha sido ampliamente publicado en revistas académicas de renombre, contribuyendo significativamente al avance del conocimiento en su campo.

Anat Gofen. Es una destacada académica y profesora en la Escuela de Administración Pública y Políticas de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Con un doctorado en Administración Pública, su investigación se centra en la implementación de políticas públicas, el comportamiento burocrático y la relación entre ciudadanos y el gobierno. Es conocida por sus estudios innovadores sobre la coproducción de servicios públicos y cómo los ciudadanos y el gobierno colaboran para mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios. Además, ha explorado la resiliencia de las organizaciones públicas y la capacidad de respuesta ante crisis. Sus trabajos han sido publicados en prestigiosas revistas académicas y ha contribuido significativamente al entendimiento de cómo las políticas públicas impactan en la sociedad. También es reconocida por su habilidad para integrar teoría y práctica, aportando valiosas perspectivas tanto a la academia como a la administración pública.

Angie Carter. Es una figura destacada en el ámbito de la justicia social y el activismo comunitario. Desde joven desarrolló un profundo compromiso con la equidad y la defensa de los derechos humanos. Estudió Sociología en la Universidad de California, donde comenzó a involucrarse activamente en movimientos estudiantiles y organizaciones no gubernamentales. A lo largo de su carrera ha trabajado incansablemente para promover la inclusión y la justicia social. Ha liderado diversas iniciativas centradas en la educación, la salud y la igualdad de género, impactando positivamente en comunidades marginadas. Su enfoque integral y su capacidad para inspirar a otros la han convertido en una líder respetada y una voz poderosa en la lucha por un mundo más justo. Además de su activismo, es una oradora frecuente en conferencias internacionales y ha publicado numerosos artículos sobre derechos civiles y políticas públicas, contribuyendo significativamente al discurso sobre la justicia social en el siglo XXI.

Glenda Michel. Es licenciada en Mercadotecnia por el Tec de Monterrey y cuenta con una maestría en Technology Policy por la Universidad de Cambridge, y a través de diversos proyectos ha diseñado y promovido políticas para el uso responsable, ético y seguro de tecnologías emergentes. Actualmente es gerente de Políticas Públicas para Meta en México, Centroamérica y el Caribe, desde donde busca colaboraciones con la academia y la sociedad civil para incrementar el impacto positivo de sus plataformas. También es profesora de cátedra de Ética Tecnológica en el Tec de Monterrey.

Rita Grandinetti. Profesora titular de Tecnologías de la Administración Pública, de la Facultad de Ciencia Política y RRII, y directora del Centro de Estudios PoliLabUNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario. Es doctora en Innovación y Desarrollo Territorial por la Universidad Politécnica de Valencia, España, magíster en Sociología y Ciencias Políticas por la Flacso y Politóloga por la UNR, Argentina. Especialista en Innovación Pública, con amplia trayectoria como consultora en gobiernos locales, regionales e internacionales. Es profesora de posgrados de diversas universidades nacionales e internacionales. Colaboradora del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), coordina el Curso de la Escuela CLAD sobre Gobierno Abierto e Innovación. Consultora en diversos organismos internacionales sobre innovación pública y transformación de la gestión pública.

Roberto Rodríguez. Es investigador asociado en Sciences Po, París. Su trabajo de investigación se centra en análisis comparado de políticas públicas urbanas en los temas de sustentabilidad, cambio climático e innovación en América Latina y Europa. Actualmente desarrolla un esquema para proveer de capacidades de solución de problemas en ciudades mediante pensamiento creativo. Como servidor público colaboró en el diseño del programa Cátedras Conacyt para Jóvenes Investigadores, el cual dirigió de 2015 a 2017. Asimismo, fue el enlace entre el gobierno mexicano y la OCDE en ciencia, tecnología e innovación, colaborando activamente en los grupos de expertos sobre indicadores sectoriales. Tiene un doctorado en Ciencia Política por Sciences Po y una maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Juan David Gutiérrez. Profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. PhD en Política Pública de la Universidad de Oxford, MSc en Políticas Públicas en América Latina de la Universidad de Oxford, máster en Derecho y Economía (LLM) otorgado conjuntamente por la Universidad de Bologna y la Universidad Erasmus de Rotterdam, y abogado de la Universidad Javeriana. Enseña e investiga sobre políticas públicas, inteligencia artificial, administración pública, e innovación pública.

Diana Dajer. Es abogada y especialista en derecho administrativo por la Pontificia Universidad Javeriana y máster en Políticas Públicas y candidata a doctora en Estudios Socio-Jurídicos por la Universidad de Oxford. Antes de dirigir el Instituto fundó y dirigió la empresa Policéntrico, desarrollando proyectos relacionados con innovación pública y social, democracia participativa y transformación de conflictos. En algunas de sus posiciones anteriores trabajó como asesora de paz en el despacho del ministro del Interior, coordinadora de proyectos del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, investigadora del Centro Internacional de Toledo para la Paz y consultora en Purpose y Build Peace Fellows. Adicionalmente, es parte de la junta de investigación del Global Participatory Budgeting Hub y ha sido presidenta de la junta directiva de Build U. Actualmente es gerente de Participación Ciudadana de la Fundación Corona.

Sarah Muñoz-Cadena. Politóloga con estudios complementarios en periodismo en la Universidad de los Andes y profesional en Gobierno y Asuntos Públicos por la misma universidad. Estudiante de la maestría en Economía de las Políticas Públicas de la Universidad del Rosario. Investiga sobre políticas públicas, pensamiento de diseño e inteligencia artificial en el sector público.

Leonidas L. Ramos Morales. Investigador y *practitioner* en capacidad estatal nacional y subnacional, innovación en el sector público, control público, auditorías de desempeño estatal y metodología

de la investigación. Candidato a doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Ciencia Política en la mención de Política Comparada por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú; licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Óscar I. Cuadros Ángeles. Especialista en análisis y gestión de políticas públicas y desarrollo internacional. Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago en Illinois, Estados Unidos. Mención en análisis de datos y política internacional; licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) en Lima, Perú; con estudios en administración pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha participado en el equipo técnico del gobierno peruano en áreas de alto nivel en las carteras de seguridad pública, salud y mujer, así como en organismos multilaterales en Estados Unidos y América Latina.

Benjamin Roseth. Especialista Senior en Modernización del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo. Coordina el trabajo analítico para el Clúster Digital de la División de Innovación para Servir al Ciudadano, incluidas las evaluaciones de impacto y otras investigaciones cuantitativas y cualitativas. Anteriormente, como Joven Profesional en el BID, trabajó en la Oficina de Evaluación y Supervisión. Antes del BID fue consultor de estrategia en Deloitte y Asociado Junior en la unidad de gestión pública del Banco Mundial. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales con especialización en Desarrollo Económico por la Universidad de Columbia, una licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de Tufts y una licenciatura en Música por el Conservatorio de Nueva Inglaterra. Nació en Seattle, Estados Unidos.

Julieth Santamaría. Economista regional para los países de Cono Sur en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Investiga el impacto de la transformación digital de los gobiernos, y ha contribuido al trabajo analítico del Grupo de Datos y Gobierno Digital del BID. Con más de una década de experiencia en la realización de evaluaciones de impacto en diversos ámbitos, su trabajo ha sido publicado en varias revistas académicas, entre ellas *Journal of Economic Behaviour and Organization* y *Economía*. Es doctora en Economía Aplicada por la Universidad de Minnesota.

Orlando Rojas. Especialista en innovación y transformación de instituciones públicas. Es administrador público y magíster en Ingeniería de Negocios con TI por la Universidad de Chile. Dirigió proyectos en el Laboratorio de Gobierno de Chile, siendo actualmente su director ejecutivo. Dirigió el Observatorio del Gasto Fiscal y lideró el área de inteligencia de negocios y estudios en la Contraloría General de la República de Chile. Profesor de Innovación Pública en la Universidad de Chile y la Universidad Tecnológica Metropolitana. Fue becado por la CAF para el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública. Posee especializaciones en Gerencia Pública, Inteligencia de Negocios y Gestión por Procesos, además de una certificación en Design Thinking por el MIT.

Catalina Gutiérrez Ricci. Socióloga y magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Chile, con especialización en Gerencia Pública y Evaluación de Impacto. Docente de Diseño de Servicios en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado como consultora liderando proyectos de alta complejidad en el sector público y privado, con foco en la implementación de soluciones innovadoras. Fue coordinadora del Índice de Innovación Pública y actualmente es jefa del área de Consultoría Ágil del Laboratorio de Gobierno.

Cristina Martínez Pinto. Fundadora y directora general de PIT Policy Lab. Cuenta con más de 10 años de experiencia en la articulación de proyectos multisectoriales y desarrollo de políticas públicas de tecnología; trabajó como consultora de desarrollo digital en el Banco Mundial, dirigió AI for Good Lab de C Minds y cofundó la Coalición Nacional de Inteligencia Artificial de México IA2030Mx. Tiene una maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Georgetown y una licenciatura en Relaciones Internacionales por el Tec de Monterrey. Recientemente fue seleccionada

como Responsible AI Fellow por el Stimson Center y Microsoft y participó en el programa Young Leaders of the Americas Initiative (YLAI) del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Alejandra G. Sánchez. En el ecosistema PIT ha formado parte de distintos proyectos, como el Modelo de Gobernanza de Datos de Colombia, el Proyecto Género y Trabajo Colectivo en Inteligencia Artificial, el diseño de un curso Anticorrupción de Datos Abiertos para gobiernos locales en México y la coordinación e implementación del Curso PIT 101: Tecnologías Emergentes e Interés Público. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Carolina del Norte en Asheville y tiene una maestría en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Durante 2022 fue Fellow del Center for Binational Institutions de la U.S. - Mexico Foundation.

Tatiana Daussen Perfoll. Administrador Público de la Universidad del Estado de Santa Catarina, con master en Liderazgo y Gestión Pública en el Center for Public Leadership, con módulo internacional en la Harvard Kennedy School. Investigó mecanismos de diálogo entre el gobierno y ciudadanía y la innovación en el diseño de servicios públicos. Fue asesora del alcalde de Florianópolis y diputada del Estado de Santa Catarina. Trabajó en (011).lab, ocupando el último cargo de cocoordinadora del laboratorio, liderando equipos en ciencias del comportamiento, gestión del conocimiento y premiando innovaciones a servidores públicos. Es coordinadora de Proyectos de Innovación de Motriz, liderando proyectos para el desarrollo del liderazgo público.

Maira Tatit. Internacionalista de la Universidad Federal de São Paulo (Unifesp), estudiante de posgrado en Diseño Estratégico e Innovación del Istituto Europeo di Design (IED). Trabajó en (011).lab de la Municipalidad de São Paulo (2018-2022), ocupando el último cargo como asesora técnica. Estuvo involucrada en la estructuración e implementación de programas de innovación abierta, como Pitch Sampa, y de gestión del conocimiento, como CopiCola. Fue líder de este último, coordinando la publicación de ocho casos innovadores de diferentes áreas de la municipalidad. Actualmente es analista de proyectos de innovación enfocados en compromiso y liderazgo público en Motriz, organización de referencia del tercer sector brasileño en el tema.

Andrea Carrión. Doctora en Geografía y magíster en Desarrollo Urbano. Profesora-investigadora titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y profesora asociada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso Ecuador). Sus líneas de investigación son: gobernanza local, desarrollo territorial, formulación de políticas públicas, planificación e inversión pública; producción social del hábitat, y adaptación al cambio climático. Fue decana de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN en 2022. Entre sus publicaciones recientes destaca el artículo "Territorializing the Climate Policy Agenda in Intermediate Cities of the Andean Region", *Planning, Practice & Research* (2022).

María I. Robalino. Profesora-investigadora titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Sus líneas de investigación son: estructura del poder ejecutivo, cambio organizacional, innovación pública y emprendimiento político. Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales y máster en Administración Pública por la Universidad Católica de Lovaina, y máster en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso Ecuador). Se ha desempeñado como funcionaria pública y consultora en diferentes instituciones de la función ejecutiva ecuatoriana. Es docente universitaria desde 2009.

Karime Ruibal Faral. Es directora de Servicios a la Ciudadanía en la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento de Uruguay (AGESIC) desde abril de 2017. Fue directora del programa Trámites en Línea. Desde que se unió a la AGESIC en 2008 ha gestionado muchos proyectos y programas transversales a todos los ministerios, por ejemplo: Expediente Electrónico y GRP. Antes de la AGESIC trabajó en la Cámara de Representantes durante 18 años, liderando un equipo de analistas de sistemas y trabajando en la digitalización de procesos legislativos. Es ingeniera en Sistemas de Computación por la Universidad de la República desde 1989 y tiene un posgrado en Administración de Empresas de Salud por la Escuela de Negocios de la Universidad

de Montevideo (1998). Está certificada como Profesional en Gestión de Proyectos (PMI), Gestión del Cambio (HUCMI) y Discipline Agile Scrum Master (PMI).

Franco Pisano. Es gerente de Gestión y Diseño del Cambio de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación desde 2012. Ha participado en la dirección de la gestión del cambio de diversos proyectos de gobierno digital en el Estado (Expediente Electrónico, GRP, Trámites en Línea, E-notificaciones, entre otros). Como especialista en cambio organizacional se ha desempeñado en equipos multidisciplinarios en diversos tipos de empresas y organizaciones a nivel nacional y regional en proyectos de: mejora de procesos, comunicación interna, estudios de clima y cultura, desarrollo de planes de formación, definición de estructuras organizativas, diseño e implantación de sistemas de evaluación de desempeño, procesos de innovación social y planificación estratégica, entre otros.

Sergio Montero. Es profesor asociado de Geografía y Planificación y director del Institute for Inclusive Economies & Sustainable Livelihoods en la Universidad de Toronto (Canadá). Ha investigado sobre la gobernanza de la planificación urbana y regional; la movilización Sur-Sur y Sur-Norte de modelos de políticas y "buenas prácticas" urbanas, y sobre estrategias de desarrollo económico local y regional en América Latina. Es editor asociado de la revista *Regional Studies* y editor corresponsal de *Urban Studies*. Tiene un doctorado en Planificación Urbana y Regional de UC Berkeley y una licenciatura en Economía por la Universidad de Granada.

Ryan A. Whitney. Es profesor-investigador de la Escuela de Arquitectura, Arte y Diseño del Tecnológico de Monterrey en la Ciudad de México. Su investigación explora las intersecciones entre la sostenibilidad urbana y la equidad, explorando las dinámicas locales y globales que influyen en la circulación de modelos de políticas de sostenibilidad urbana. Es miembro del grupo de investigación Desarrollo Territorial Sostenible y coordinador del grupo de investigación Policy Mobility Working Group (PMWG). Tiene un doctorado en Planificación Urbana por la Universidad de Toronto.

David López-García. Es profesor asistente en el Departamento de Planeación y Política Urbana en la Universidad de Illinois Chicago. Es investigador asociado en el Center for Urban Economic Development (CUED) y el Great Cities Institute (GCI). Su trabajo de investigación estudia la relación entre los cambios en la estructura espacial urbana y el acceso equitativo a los empleos que las regiones urbanas les ofrecen a sus habitantes. También estudia el proceso político alrededor de los planes, políticas públicas y decisiones de inversión en infraestructura que afectan la estructura espacial de las regiones urbanas.

Joseph Heathcott. Es catedrático de Estudios Urbanos y Ambientales de The New School y director del Laboratorio del Espacio Urbano. Su trabajo ha aparecido en una amplia gama de lugares, desde libros y artículos académicos hasta exhibiciones y exposiciones de arte con jurado. Ha ocupado numerosas posiciones visitantes, incluyendo: Presidente Distinguido Fulbright de los Estados Unidos para los Estados Unidos Reino; académico visitante senior en la London School of Economics; el melón Beca Distinguida en la Escuela de Arquitectura de Princeton, y visitas para personas mayores Becario de Sciences Po. Actualmente se desempeña como editor asociado de la Revista del Asociación Estadounidense de Planificación.

Gonzalo Diéguez. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (*summa cum laude*). Realizó estudios de posgrado en políticas públicas como becario Fulbright en la Universidad de Massachusetts, Amherst, y de maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Es profesor de grado y posgrado en Ciencia Política y Políticas Públicas en universidades de Argentina, España y Panamá. Ha publicado más de 10 artículos en revistas académicas y capítulos de libros en Argentina, Chile, España, Estados Unidos y el Reino Unido. Actualmente es el director ejecutivo del Center for Advocacy and Global Growth (CAGG) localizado en Ginebra,

donde gestiona proyectos de asistencia técnica y financiamiento de la cooperación europea y agencias del ecosistema ONU para *think tanks* de Argentina, Brasil, México, Perú, Chile, Colombia, Uruguay, Ecuador, Honduras y Panamá.

Fernando Straface. Desde 2015 se desempeña como secretario general y de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tiene 26 años de experiencia profesional en el campo de las instituciones políticas y el buen gobierno. Es uno de los fundadores del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y se desempeñó como director ejecutivo durante 2009 y 2015. Entre 2003 y 2008 trabajó como especialista en gestión pública del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D. C. Allí lideró proyectos de reforma institucional en 14 países de Latinoamérica. Tiene una maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard y es licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Es titular de la materia El proceso político de las políticas públicas en la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral y del seminario Gobernar con Evidencia en la Universidad Torcuato Di Tella.

Francisca Rojas. Directora académica del Centro Bloomberg para la Innovación Pública en Johns Hopkins, con casi 20 años de experiencia sobre investigación de vanguardia con práctica del ayuntamiento y ayudando a distintos líderes a crear mejores resultados para las comunidades. Especialista en vivienda y desarrollo urbano en Colombia y Argentina para el Banco Interamericano de Desarrollo. Tiene un PhD en Planificación Urbana y Regional por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y una maestría en Planificación Urbana por la Universidad de Michigan, donde obtuvo una licenciatura en Ciencias Sociales. También completó una beca posdoctoral en la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard.

Amanda Daflos. Directora ejecutiva inaugural del Centro Bloomberg para la Innovación Pública de la Universidad Johns Hopkins; aporta a su cargo más de 25 años de experiencia en transformación gubernamental e innovación pública. Recientemente, como jefa de Innovación de la ciudad de Los Ángeles y directora del Equipo de Innovación de Los Ángeles (*i-team*), supervisó las respuestas a problemas urgentes y de larga data, como la contratación y el reclutamiento de la policía, los beneficios de los empleados, la equidad de género en los servicios y operaciones de la ciudad, el saneamiento, la vivienda asequible y el futuro del trabajo.

Marisa Leitão. Ingeniera civil con máster en Administración y Contraloría, es profesora de Ingeniería Civil e Ingeniería de Producción en el Centro Universitario Unicrhistus desde 2014. Actualmente es coordinadora del Laboratorio de Innovación de Fortaleza (LabiFor) en la Fundación de Ciencia, Tecnología e Innovación (Citinova) de Fortaleza, cuyo objetivo es desarrollar políticas públicas innovadoras en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, abordando cuestiones cruciales en la ciudad.

Luiz Aragão Sabóia. Presidente de la Fundación de Ciencia, Tecnología e Innovación (Citinova) de Fortaleza. Anteriormente trabajó en el sector privado y en el sector público, en especial como secretario ejecutivo de Conservación y Servicios Públicos, donde gestionó acciones dirigidas a la política de ciclismo y marcha a pie, autos eléctricos compartidos y acciones dirigidas al transporte público. También trabajó en la Agencia Reguladora de Servicios Públicos del Estado de Ceará, donde ocupó el cargo de director ejecutivo, trabajando en las áreas de Electricidad, Saneamiento Básico y Transporte por Carretera. Es licenciado en Administración de Empresas, con especialización en Tecnología de la Información, tiene un máster en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Federal de Ceará y, entre otros, cursos de Seguridad Vial por la Universidad Johns Hopkins y de Economía del Comportamiento por la Harvard Kennedy School.

Víctor Macedo Lacerda. Máster en Ingeniería de Transportes por la Universidad Federal de Ceará. Se licenció en Ingeniería Civil por la Universidad Federal de Ceará (UFC), con un sandwich en la École Centrale de Nantes (Francia) y formación complementaria en la Johns Hopkins University

de Estados Unidos. Trabajó durante siete años en el área de movilidad urbana y seguridad vial del Ayuntamiento de Fortaleza y coordinó el Plan de Accesibilidad Sostenible de Fortaleza. Actualmente es vicepresidente de la Fundación de Ciencia, Tecnología e Innovación (Citinova) de Fortaleza.

Rebeca Froés de Assis. Máster en Ingeniería de Transportes por la Universidad Federal de Ceará. Se licenció en Ingeniería Civil por la Universidad Federal de Ceará (UFC), con un sandwich en la Ecole Centrale de Nantes (Francia) y formación complementaria en la Johns Hopkins University de Estados Unidos. Trabajó durante 7 años en el área de movilidad urbana y seguridad vial del Ayuntamiento de Fortaleza y coordinó el Plan de Accesibilidad Sostenible de Fortaleza. Actualmente es Vicepresidente de la Fundación de Ciencia, Tecnología e Innovación de Fortaleza (Citinova).

Carlos Torres. Tiene enfoque en comprender, traducir, diseñar e incidir en la esfera pública. Actualmente se desempeña como director general de Innovación del Gobierno Municipal de León, dependencia en la que durante cuatro años fungió como director de Innovación Pública y Social desde el LAB León. También ha colaborado con el Instituto Municipal de Planeación coordinando la investigación en análisis económico-social y prospectiva para la ciudad. Ha sido profesor de Ciudadanía y Democracia en el Tec de Monterrey, y es licenciado en Desarrollo Regional y maestro en Administración Pública y Política Pública.

Laura Reyna. Trabaja en la intersección de tecnología, políticas públicas e impacto social. Ha laborado en el sector público, ha sido emprendedora, en la academia y en la industria de la tecnología. Es maestra en Políticas Tecnológicas en la Universidad de Cambridge en el Reino Unido y becaria Conacyt. Doctora en Administración Pública en el INAP México.

Luis F. Fernández. Es fundador y director ejecutivo de Práctica: Laboratorio para la Democracia, una organización concentrada en ampliar la participación de grupos históricamente excluidos. Es cofundador y fue director ejecutivo de Nosotrxs, una de las organizaciones más reconocidas del país para la exigencia colectiva de derechos. Lleva más de 16 años concentrado en entender y mejorar la relación ciudadanía-gobierno: desde la academia en temas de participación ciudadana y gobernanza; desde el gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas participativas, desde un partido político para coordinar e impulsar agendas con organizaciones de la sociedad civil, colectivos, movimientos y grupos organizados, y desde la sociedad civil en temas de organización comunitaria e incidencia. Estudió Ciencia Política, Relaciones Internacionales y una maestría en Administración y Políticas Públicas en el CIDE.

Guillermo Schoning. Egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Tiene experiencia en el sector público, en el ámbito político y en la sociedad civil. Sus áreas de interés son la transición energética justa, los movimientos sociales y la comunicación política. Trabaja para promover una agenda de transformación socioecológica para México y América Latina. Ha escrito en *Pacto Verde*, *Climate Reality* y *Nexos*.

«En tiempos tormentosos y repletos de incertidumbre, un libro como este nos ayuda a explorar nuevos caminos de reforzamiento de la democracia y de sus instituciones. Innovación pública y mayor eficacia de las políticas públicas desde una perspectiva de conocimiento situado.»

Joan Subirats
Catedrático de ciencia política,
Universidad Autónoma de Barcelona

«Una publicación fundamental para académicos y profesionales del sector público involucrados en el diseño de políticas públicas en América Latina. Repasando la teoría y los casos de éxito de la región, este libro ayuda a comprender cómo superar barreras y romper prácticas tradicionales para desarrollar políticas más innovadoras.»

Conrado Ramos
Secretario General del CLAD

«Esta es una valiosa complicación en torno al tema de la innovación pública como realidad emergente latinoamericana desde la academia y la práctica de la gestión pública en la región.»

Sonia Ospina
Profesora emérita de
la Universidad de Nueva York

«*Pensar fuera de la caja burocrática* no solo documenta las mejores prácticas y aprendizajes de estos espacios, sino que además nos invita a repensar y mejorar la forma en que diseñamos políticas públicas. Esta obra será una referencia clave para quienes buscan transformar la gestión pública en nuestra región.»

María Isabel Mejía Jaramillo
Profesora del Berkman Klein Center for
Internet & Society, Harvard University

«La innovación pública mejora vidas. Este libro es una referencia para todos aquellos reformadores en gobiernos que buscan resetear las burocracias para volverlas más ágiles y cercanas a los ciudadanos en la era de la transición digital y la inteligencia artificial.»

Carlos Santiso
Jefe de la división de gobierno digital
innovador y abierto, OCDE

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco
iippg Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno
CUCEA El mejor lugar para el talento
CLAD
CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO
TR/NSVERS/L Incidencia estratégica en políticas públicas
CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE