

# **Laboratorios de innovación: burocracia y sociedad frente al fenómeno de la experimentación en el sector público. Comparando experiencias a ambos lados del atlántico.**

Autores:

Exequiel Rodríguez (UNR) - [exequiel.rodriguez@icloud.com](mailto:exequiel.rodriguez@icloud.com)

Federico Long (UNR) - [federico.long@me.com](mailto:federico.long@me.com)

Área temática:

Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

Mesa redonda:

Gobierno Abierto e innovación pública: ideas, experiencias y herramientas en torno a una multiplicidad de esferas para la acción<sup>1</sup>

## **Resumen:**

Esta ponencia es producto de un recorte de las respectivas tesinas de grado de ambos autores, consistentes en estudios comparados de casos de laboratorios de innovación pública americanos y europeos. En este sentido, se definen las características, propiedades y atribuciones específicas más significativas de los casos seleccionados, y luego se exploran algunas similitudes, diferencias, variaciones empíricas y regularidades entre ellos. Por otra parte, se abordan las tensiones existentes entre la rigidez de las burocracias públicas tradicionales y la flexibilidad de estas nuevas experiencias de experimentación a baja escala. Se concluye con el desarrollo de lineamientos generales respecto a buenas prácticas en laboratorios de innovación pública y la identificación de deudas pendientes y desafíos para una discusión futura.

*Trabajo preparado para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018.*

---

<sup>1</sup> En esta mesa redonda se presentan trabajos producidos en el marco de diversas investigaciones alojadas en el Grupo de Estudios en Innovación Pública de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. En este sentido, a partir de un anclaje en el paradigma de Gobierno abierto, se recorren múltiples perspectivas, casos e instrumentos de innovación pública con diferentes escalas, incumbencias y alcances. Se discuten iniciativas a nivel municipal, provincial, nacional e internacional, así como académicas; se referencia el fenómeno de la participación y colaboración ciudadana, y se aborda la compleja relación entre tecnología e innovación en el sector público.

## Introducción

Las administraciones públicas ya no monopolizan de manera exclusiva la resolución de problemas. Las mismas requieren nuevas capacidades y aptitudes que se encuentran disponibles por fuera de las estructuras tradicionales del Estado. Poner en valor saberes externo para la construcción de *know how* gubernamental (innovación abierta), requiere un proceso de carácter sistémico (co-creación) que permita crear complicidad y respuestas, con y a través de las personas (*design thinking* e inteligencia colectiva) (Ramírez Alujas, 2016). Proponer como opción real estas nuevas capacidades obtenibles desde el exterior de las estructuras estatales clásicas por medio de la co-creación ciudadana, permite conectar nuevos (viejos) problemas que surgen en escenarios de complejidad, habilidades existentes en la sociedad, con los actores estatales responsables de dar viabilidad a las posibles soluciones. La innovación pública —innovación abierta, co-creación e inteligencia colectiva—, y su cristalización institucional se postulan como espacio idóneo para conjugar estos tres elementos centrales en los denominados *laboratorios de innovación* entendidos como espacios controlados de experimentación a baja escala: en **espacios-frontera**.

Por otra parte, el paradigma de Gobierno Abierto ha adquirido en la última década una relevancia central para la ciencia política en general y para la administración pública en particular. Transparencia, colaboración y participación —sus principios rectores— no son conceptos nuevos para la disciplina. Sin embargo, sí es novedoso su desarrollo particular en el contexto contemporáneo, ya sea por el impacto que las tecnologías de información y comunicación han tenido en su puesta en práctica, o por las transformaciones que las nuevas metodologías para la innovación, centradas en el ciudadano, han impulsado en la propia gestión pública. Los laboratorios de innovación pública se han ido posicionando como espacios emblemáticos dentro de las políticas de Gobierno Abierto, especialmente en América Latina (Acevedo y Dassen, 2016:28): elementos de transparencia, participación y colaboración se encuentran presentes, siendo la innovación (entendida como proceso creador de valor público más allá del desarrollo tecnológico) el motor fundamental de todas las iniciativas.

En este sentido, los laboratorios de innovación pública han tenido un desarrollo exponencial en los últimos tiempos. Respecto a esta cuestión, se ha identificado la presencia de más de 100 casos a lo largo y ancho del planeta, hecho que demuestra la amplitud del universo abordado. Asimismo, se evidencia un aumento vertiginoso del número de casos durante la última década, lo que coincide con el impulso global al paradigma de Gobierno Abierto a partir del año 2009 (Rodríguez, 2018). A partir de este relevamiento, y mediante un trabajo comparativo, descriptivo y analítico sobre una selección de casos americanos y europeos, se busca generar una serie de aportes novedosos —y necesarios— en cuanto a buenas prácticas de laboratorios de innovación pública.

En síntesis, la novedad del fenómeno, su crecimiento reciente y exponencial, su relevancia para el campo de la ciencia política —a partir de su relación intrínseca con diversas problemáticas inherentes a la gestión pública— y la escasez de trabajos en español, son algunas de las cuestiones que han despertado el interés en el desarrollo de las investigaciones de las que se nutre esta ponencia. ¿Cuántos laboratorios hay? ¿A qué se dedican? ¿Qué metodologías utilizan? ¿Qué características comparten? ¿Cómo es su relación con las burocracias tradicionales? ¿Que posturas asumen las estructuras burocráticas tradicionales ante el fenómeno de la experimentación? ¿Qué características produce esta interacción

Estado-sociedad-Estado? ¿Existen diferencias entre las experiencias americanas y las europeas? ¿Cuáles pueden considerarse como casos arquetípicos? Estas preguntas son algunas de las que se intentan abordar —y comparar— en las mencionadas investigaciones.

## **Laboratorios de innovación: hacia una caracterización del fenómeno**

La necesidad de nuevas capacidades potencialmente obtenibles desde el exterior de las estructuras estatales clásicas por medio de la co-creación ciudadana, conecta estos nuevos problemas que surgen en la escena contemporánea con el concepto de innovación pública — concepto cuyos tres pilares son la innovación abierta, la co-creación y la inteligencia colectiva—, y a los laboratorios de innovación como el espacio idóneo para conjugar estas tres características: como **espacios-frontera**.

Como espacios-frontera se define aquellos espacios que, a la manera de los objetos-frontera del *design thinking*, contribuyen a la comprensión y construcción conjunta entre actores con diferentes conocimientos e intereses y permiten el entendimiento común. El laboratorio de innovación actúa, en este sentido, como herramienta facilitadora, poniendo a disposición de la ciudadanía diversas técnicas para ayudarla a convertirse en co-creadora de políticas públicas (Pobes Gamarra et al., 2015).

En este sentido, para que el gobierno pueda lograr el aprovechamiento de las capacidades de la sociedad civil, los laboratorios de innovación pública surgen como espacios experimentales promotores de cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía, potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad y otros sectores (Ramírez Alujas, 2016:172). Según Acevedo y Dassen (2016:19), en esta misma línea, los laboratorios de innovación son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Como contraparte a los organismos públicos tradicionales, en los que el cambio de procesos y políticas implica riesgos y dificultades, los laboratorios de innovación han surgido con el objetivo de asumir esos riesgos. Brevemente, los objetivos de los laboratorios relevados por los autores son: brindar soluciones innovadoras, acercar el gobierno a la ciudadanía, mejorar políticas públicas, difundir y utilizar datos abiertos, todo esto a través de actividades de apoyo a emprendedores, eventos, análisis de datos, investigación, desarrollo de plataformas tecnológicas, etc., en términos de transparencia y participación ciudadana (Acevedo y Dassen, 2016:19). Según Mulgan (2014), no existe una definición compartida acerca de qué constituye un laboratorio de innovación, aunque se espera que desarrolle actividades de experimentación en espacios controlados para demostrar (o no) su efectividad, con el objetivo de generar ideas útiles orientadas a la resolución de necesidades sociales.

Si bien el conjunto de laboratorios de innovación es muy diverso (Mulgan, 2014), hay ciertas características útiles para diferenciarlos frente a los organismos públicos tradicionales (Acevedo y Dassen, 2016:19). En primer lugar, la internalización del riesgo de las innovaciones. Los laboratorios surgen como entidades pequeñas y dinámicas con relativa independencia y mayor espacio para el fracaso que los organismos tradicionales. Por otra parte, y vinculado a lo anterior, se recurre a metodologías de experimentación, adopción rápida de proyectos piloto y evaluación de impacto. Experimentar y testear sus innovaciones en ambientes controlados permite a los laboratorios conocer su impacto antes de ampliar su escala, reduciendo los costos de un posible fracaso. En tercer lugar, se requiere cierto *know-*

*how* en tecnologías digitales y ciencia de datos. Se suele contar con equipos especializados en análisis de datos, programación y manejo de tecnologías digitales; sin perder de vista que en su totalidad, los laboratorios suelen estar compuestos por un plantel multidisciplinario, lo que permite ampliar la visión tradicional de las organizaciones gubernamentales, combinar enfoques y visiones de la realidad, y aumentar los niveles de comprensión ante la diversidad social. Además, algunos laboratorios suelen incentivar espacios de colaboración, tanto entre diferentes carteras gubernamentales, como entre estas y actores del sector privado, la sociedad civil y la academia. Siguiendo con esta característica, también se busca involucrar voces ciudadanas en procesos de diseño de políticas públicas, es decir, se busca aprender de los usuarios y poblaciones objetivo de las políticas como etapa inicial en su proceso de diseño. Finalmente, como última característica, se destaca que algunos laboratorios tienen como objetivo promover un ambiente de innovación dentro de la administración pública, es decir, fomento de actividades de capacitación para funcionarios públicos, investigación y difusión de metodologías de diseño, experimentación y co-creación (Acevedo y Dassen, 2016:20-25).

Por otra parte, Rojas-Martín y Stan (2018) desarrollan la diferencia entre innovación pública e innovación social, definiendo la primera como aquella que se produce dentro de las administraciones públicas; mientras que la segunda sería aquella cuyo protagonismo corresponde a la sociedad. Los autores designan, entonces, como *laboratorios de gobierno* a aquellos que actúan exclusivamente hacia dentro de las administraciones públicas, y como *laboratorios ciudadanos* a aquellos que actúan hacia fuera de las mismas. En el caso de los laboratorios de gobierno, las administraciones públicas funcionan como motor de los procesos de innovación. En este sentido, se involucra a los empleados públicos, quienes aportan conocimiento y experticia. En el caso de los laboratorios ciudadanos, las administraciones públicas cumplen un rol facilitador. Aquí se involucra a la ciudadanía, que aporta una visión más fresca y menos institucionalizada. Generalmente las instancias de prueba y aplicación de soluciones experimentales suelen ser más fáciles de implementar en los primeros. Sin embargo, la frontera puede ser difusa. Es decir, innovación social e innovación pública no necesariamente son ideas excluyentes. Siguiendo a los autores (Rojas-Martín y Stan, 2018), se debe ser capaz de hacer funcionar ambas lógicas para obtener resultados óptimos.

## **Panorama global**

A partir de la revisión de Selloni y Staszowski (2013), Fuller y Lochard (2016), Design for Europe, La 27e Région y Fundación Nesta (2017), además de lo discutido tanto en el Taller de Trabajo para un Decálogo de Definición de un GobLab del I Encuentro de Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública<sup>2</sup>, como en el Foro de Discusión del MOOC nº 3: “Innovación Pública y Gobierno Abierto” del proyecto TOGIVE<sup>3</sup>, así como

---

<sup>2</sup> Parte del I Encuentro de Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública, realizado el día 7 de junio de 2018 en Tenerife, España, y organizado por el Cabildo de Tenerife, la Universidad de La Laguna, su Fundación General (FGULL), el Ayuntamiento de Adeje y NovaGob Lab. La colaboración entre estas organizaciones surge a partir de la creación de una escuela de gobierno en la Universidad de La Laguna, que derivó posteriormente en el desarrollo del proyecto TOGIVE y la organización de cuatro ediciones de un Congreso Iberoamericano de Innovación Pública. Véase: <https://fg.ull.es/portal/goblabs/>

<sup>3</sup> Proyecto financiado por la Unión Europea, cuyo fin es la creación y puesta en marcha de una plataforma digital de educación virtual para la formación en Gobierno Abierto. Su equipo de trabajo cuenta con la participación de universidades de Argentina, España, Italia, México, Reino Unido, entre otras.

también gracias al relevamiento bibliográfico y documental general de las investigaciones que sustentan esta ponencia se ha identificado un universo de 105 casos a lo largo del planeta.

Imagen 1: Cantidad de laboratorios de innovación y agencias similares de acuerdo al país



Fuente: Rodríguez (2018)

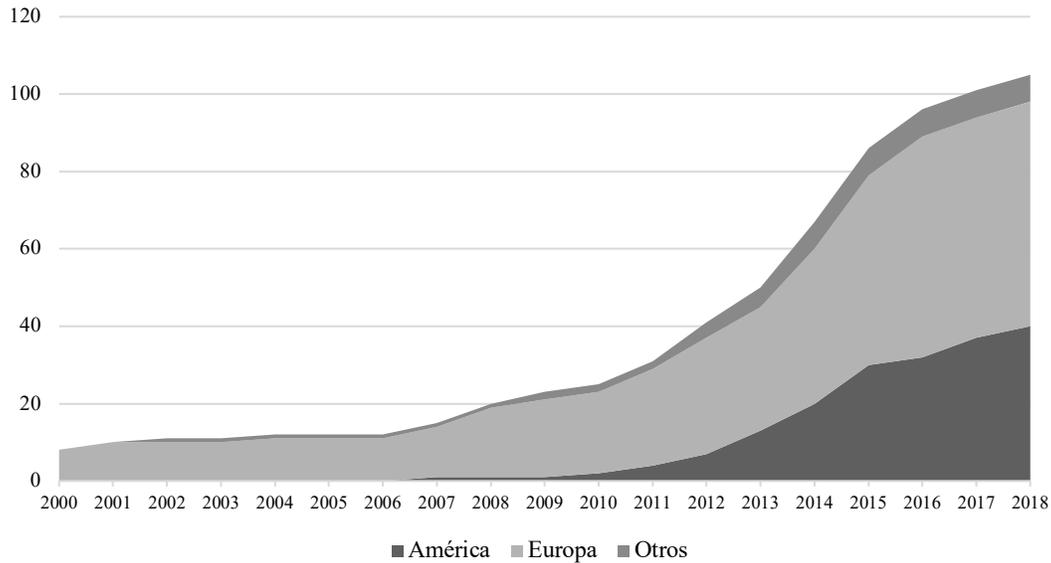
Como se mencionó en la introducción de este trabajo, el número de laboratorios de innovación pública e iniciativas similares ha crecido vertiginosamente durante la última década, especialmente en Europa —región pionera en cuanto a la temática— y en América. Esto coincide, no casualmente, con la expansión del Gobierno Abierto como modelo de gestión a partir del puntapié inicial dado por el gobierno de los Estados Unidos en el año 2009 —principalmente en América Latina—. Hoy en día existe más de un centenar de casos; y prácticamente la mitad ha sido gestada en los últimos cinco años.

Por otra parte, se evidencia al continente europeo como precursor en la promoción de los laboratorios de innovación, siendo la experiencia de MindLab en Dinamarca la primera de ellas, la cual marca tendencia y resulta paradigmática incluso hasta la actualidad. Además, el Reino Unido es un baluarte regional respecto a innovación y diseño, contando con organismos orientados a la temática, como el Design Council y Nesta, desde mediados y fines del siglo XX, respectivamente.

En el territorio americano, la ola innovadora es inseparable del boom del Gobierno Abierto que tiene lugar tras el año 2009, a partir del impacto regional y global del *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* (Obama, 2009). Estados Unidos, en esta parte del globo, es el país que toma la delantera en la temática, siendo pionero el caso del I-Lab del Banco Interamericano de Desarrollo, organismo regional que, ya desde el año 2007, trabaja particularmente junto a países latinoamericanos en la co-creación de soluciones desde la innovación y el diseño centrado en el usuario. También son dignos de mención los más de diez *Innovation Teams* financiados en Estados Unidos e Israel por la fundación *Bloomberg Philanthropies*<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Fundación neoyorquina orientada al financiamiento de acciones enfocadas al medio ambiente, la salud pública, las artes, la educación y la innovación gubernamental (Bloomberg Philanthropies, 2018).

Gráfico 1: Evolución del nº de laboratorios y afines, con desagregación regional (2000-2018)



Fuente: Rodríguez (2018)

A partir del mapeo anterior, se seleccionó una muestra de 20 casos —10 del continente europeo y 10 del continente americano— para su revisión en profundidad, enumerados a continuación:

- Buenos Aires LAB (Argentina), I-Lab (Estados Unidos), LABCapital (Colombia), LABgcba (Argentina), LabHacker (Brasil), Laboratorio de Gobierno (Chile), Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital (Uruguay), Laboratorio para la Ciudad (México), Santalab (Argentina) y The Governance Lab (Estados Unidos), en cuanto a experiencias americanas.
- Barcelona Urban Lab (España), Behavioural Insights Team (Reino Unido), Design Policy Lab (Italia), ExperioLab (Suecia), LABX (Portugal), Le LABO (Francia), MediaLab Prado (España), MindLab (Dinamarca), NovaGob Lab (España) y The Innovation Lab (Reino Unido), en cuanto a experiencias europeas.

A su vez, de estos 20 casos, se analizaron 8 de ellos (LABCapital, LabHacker, Laboratorio de Gobierno, Santalab, The Governance Lab, Behavioural Insights Team, MindLab y NovaGob Lab) respecto a la problemática que representa la relación entre las burocracias tradicionales y el fenómeno de la experimentación a baja escala.

Tabla 1: Identificación y síntesis de los casos americanos seleccionados

LABORATORIO	PAÍS	DEPENDENCIA	ALCANCE	TEMÁTICAS	METODOLOGÍAS
<b>Buenos Aires LAB</b>	Argentina	Ministerio de Gobierno (Gobierno de la provincia de Buenos Aires)	Provincial	Democratización y participación ciudadana; Género; Innovación en el sector público; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad	Ciencia de datos Design thinking
<b>I-Lab</b>	Estados Unidos	División de Competitividad e Innovación (Banco Interamericano de Desarrollo)	Internacional	Cultura y educación; Desarrollo económico y empleo; Inclusión social; Salud y medio ambiente; Servicios públicos, infraestructura y vivienda; Tecnología, datos y digitalización	Etnografía Design thinking
<b>LABCapital</b>	Colombia	Veeduría Distrital (Alcaldía Mayor de Bogotá)	Municipal	Democratización y participación ciudadana; Innovación en el sector público	Design thinking
<b>LABgcha</b>	Argentina	Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (Gobierno de la ciudad de Buenos Aires)	Municipal	Democratización y participación ciudadana; Desarrollo económico y empleo; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad	Ciencia de datos Design thinking Etnografía Lean startup
<b>LabHacker</b>	Brasil	Cámara de Diputados de Brasil	Nacional	Democratización y participación ciudadana; Innovación en el sector público; Tecnología, datos y digitalización	Ciencia de datos Design thinking
<b>Laboratorio de Gobierno</b>	Chile	Gobierno de Chile	Nacional	Cultura y educación; Democratización y participación ciudadana; Desarrollo económico y empleo; Hacienda y finanzas públicas; Inclusión social; Innovación en el sector	Ciencia de datos Design thinking Etnografía Lean startup

				público; Salud y medio ambiente; Seguridad; Servicios públicos, infraestructura y vivienda; Tecnología, datos y digitalización	
<b>Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital</b>	Uruguay	AGESIC	Nacional	Innovación en el sector público; Tecnología, datos y digitalización	Design thinking Etnografía
<b>Laboratorio para la Ciudad</b>	México	Gobierno de la ciudad de México	Municipal	Cultura y educación; Democratización y participación ciudadana; Desarrollo económico y empleo; Salud y medio ambiente; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad	Ciencia de datos Design thinking
<b>Santalab</b>	Argentina	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (Gobierno de la provincia de Santa Fe)	Provincial	Cultura y educación; Democratización y participación ciudadana; Género; Salud y medio ambiente; Inclusión social; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad	Ciencia de datos Design thinking
<b>The Governance Lab</b>	Estados Unidos	Universidad de Nueva York	Internacional	Democratización y participación ciudadana; Género; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente; Seguridad; Tecnología, datos y digitalización	Ciencia de datos Design thinking

Fuente: Rodríguez (2018)

Tabla 2: Identificación y síntesis de los casos europeos seleccionados

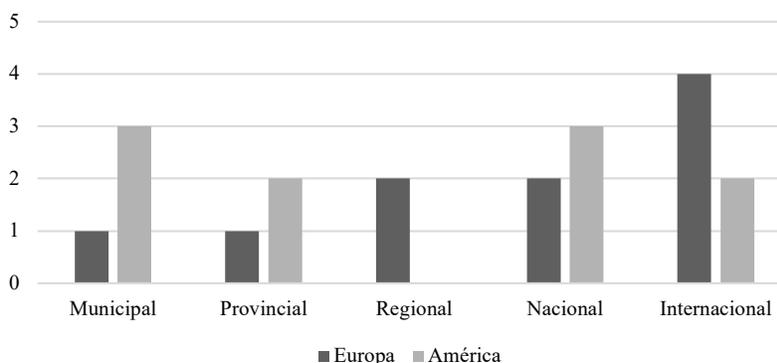
LABORATORIO	PAÍS	DEPENDENCIA	ALCANCE	TEMÁTICAS	METODOLOGÍAS
<b>Barcelona Urban Lab</b>	España	Ayuntamiento de Barcelona	Municipal	Desarrollo económico y empleo; Salud y medio ambiente; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad	Design thinking
<b>Behavioural Insights Team</b>	Reino Unido	Gobierno del Reino Unido Fundación Nesta	Internacional	Cultura y educación; Hacienda y finanzas públicas; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad	Behavioural insights
<b>Design Policy Lab</b>	Italia	Politécnico de Milán	Internacional	Democratización y participación ciudadana; Innovación en el sector público	Design thinking
<b>ExperioLab</b>	Suecia	Concejo de la provincia de Värmland	Provincial	Género; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente; Tecnología, datos y digitalización	Design thinking Etnografía
<b>LABX</b>	Portugal	Ministerio de la Presidencia Ministerio de Modernización Administrativa	Nacional	Desarrollo económico y empleo; Hacienda y finanzas públicas; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente	Design thinking
<b>Le LABO</b>	Francia	Region de Champagne-Ardenne	Regional	Cultura y educación; Democratización y participación ciudadana; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente	Design thinking Etnografía
<b>MediaLab Prado</b>	España	Ayuntamiento de Madrid	Internacional	Cultura y educación; Democratización y participación ciudadana; Tecnología, datos y digitalización	Ciencia de datos Design thinking

<b>MindLab</b>	Dinamarca	Ministerio de Empleo Ministerio de Negocios y Crecimiento Ministerio de Niñez, Educación e Igualdad de Género	Nacional	Cultura y educación; Democratización y participación ciudadana; Desarrollo económico y empleo; Inclusión social; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente	Design thinking Etnografía
<b>NovaGob Lab</b>	España	Universidad Autónoma de Madrid	Internacional	Innovación en el sector público	Design thinking
<b>The Innovation Lab</b>	Reino Unido	Departamento de Finanzas (Gobierno de Irlanda del Norte)	Regional	Desarrollo económico y empleo; Hacienda y finanzas públicas; Innovación en el sector público; Salud y medio ambiente	Behavioural insights Design thinking

Fuente: Rodríguez (2018)

En cuanto a los resultados de las comparaciones realizadas, en primer lugar, en cuanto al **alcance** de los laboratorios se observa que en América la mayoría de los laboratorios trabajan a nivel nacional y municipal, siendo el alcance internacional encontrado en dos casos, al igual que el provincial, y el regional en ninguno. En cambio, en Europa, la mayoría de los laboratorios relevados trabajan a nivel internacional. En este sentido, de los 5 laboratorios con alcance municipal, 4 se encuentran en América y 1 en Europa. De los 3 provinciales, 2 se ubican en América y 1 en Europa. De los regionales, los 2 casos relevados son europeos. En cuanto a los nacionales, 3 son americanos y 2 europeos. Finalmente, sobre los 6 casos de alcance internacional, 4 son europeos y 2 americanos.

Gráfico 2: Alcance de los laboratorios (total, con desagregación geográfica)

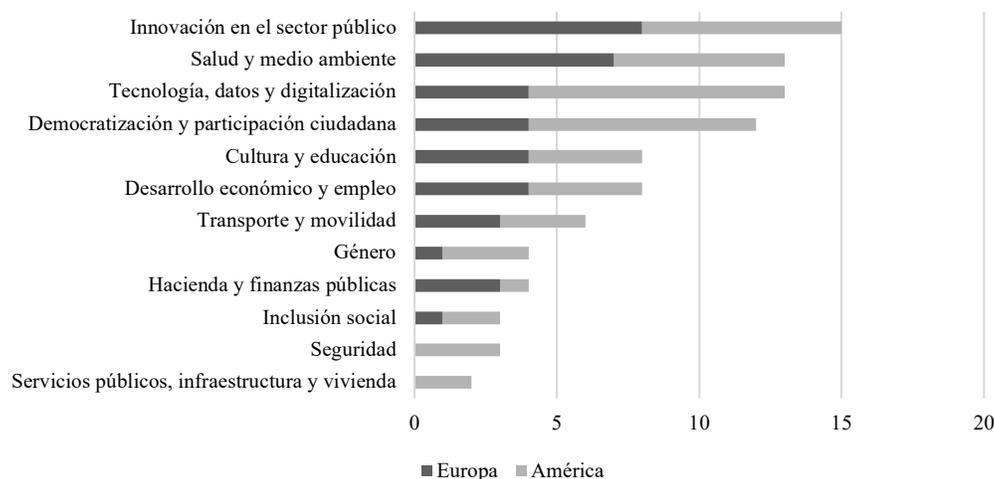


Fuente: Rodríguez (2018)

Respecto a las **temáticas** trabajadas por cada caso, el continente americano, *tecnología, datos y digitalización* es la temática predominante dentro de las actividades de los laboratorios, estando presente en el 90% de los casos. Le siguen *democratización y participación ciudadana*, en 8 casos, e *innovación en el sector público*, en 7. Se identifican actividades en cuanto a *salud y medio ambiente* en las actividades de 6 laboratorios. *Cultura y educación* (4) y *desarrollo económico y empleo* (también 4) se ubican a mitad del listado. Luego se encuentran actividades relacionadas a *género* (3), *seguridad* (3) y *transporte y movilidad* (3). Cierran la lista de temáticas *inclusión social* (2), *servicios públicos, infraestructura y vivienda* (2) y *hacienda y finanzas públicas* (2).

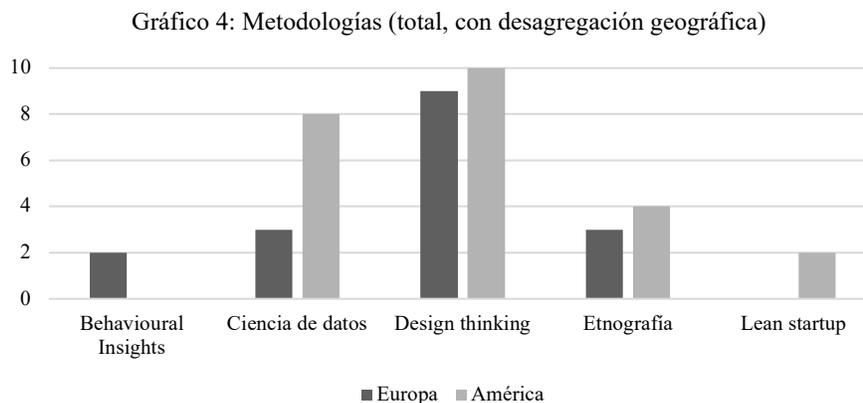
En cambio, en el continente europeo se observa que la temática predominante es *innovación en el sector público*, presente en las actividades del 80% de los casos. *Salud y medio ambiente* ocupa el segundo lugar (7 casos). *Cultura y educación* (4), *democratización y participación ciudadana* (4), *desarrollo económico y empleo* (4) y *tecnología, datos y digitalización* (4) se ubican a mitad del listado; seguidas por *hacienda y finanzas públicas* (3) y *transporte y movilidad* (3). Finalmente, se identifican actividades relativas a *género* en un caso, e *inclusión social* en otro caso singular. *Seguridad y servicios públicos, infraestructura y vivienda* no están presentes en los casos europeos relevados. La nula presencia de estas dos temáticas claramente alude a la agenda particular de cada región, siendo, por ejemplo, la problemática de la (in)seguridad característica de las sociedades latinoamericanas.

Gráfico 3: Temáticas abordadas por los laboratorios (total, con desagregación geográfica)



Fuente: Rodríguez (2018)

Abordando la cuestión de las **metodologías** principales utilizadas, se advierte un claro predominio del *design thinking* como herramienta para el desarrollo de las actividades de los laboratorios. Asimismo, se destacan las ciencias del comportamiento como recurso incipiente utilizado por algunos de los casos del continente europeo —en concreto, los dos casos británicos relevados—. La ciencia de datos predomina en el continente americano, y el *lean startup* aparece como curiosidad regional. Herramientas etnográficas se utilizan de forma similar en ambas muestras.



Fuente: Rodríguez (2018)

El argumento sostenido tanto por Mulgan (2014) como por Acevedo y Dassen (2016), quienes plantean que la relación entre el apogeo del Gobierno Abierto y el establecimiento de laboratorios de innovación pública es mucho más marcada en América Latina que en el resto del mundo, se evidencia en gran parte de los resultados de la comparación realizada.

Respecto a las diferencias encontradas en las temáticas priorizadas por los casos de ambos continentes, es pertinente mencionar el trabajo de Acevedo y Dassen (2016:28), quienes exhiben allí que la mayoría de los laboratorios de innovación latinoamericanos surge en el marco de las agendas de Gobierno Abierto de sus respectivos países, un hecho que, en principio, los diferencia de muchas de las experiencias de otras regiones, en donde no necesariamente aparecen como parte de las agendas locales de apertura gubernamental. Muchos laboratorios de América Latina se conciben como el mecanismo principal (si no el único) para implementar las iniciativas de Gobierno Abierto en sus administraciones. Esto es útil para analizar las diferencias encontradas en cuanto al alcance de los laboratorios. Si bien la predominancia de alguna de las variables no es tajante, en América la mayoría de los casos son de alcance nacional y municipal. En Europa, sin embargo, la mayor parte de los laboratorios se destaca por su alcance internacional. En este sentido, en América Latina, los laboratorios de innovación pública suelen ser la piedra angular para la discusión y puesta en marcha de los Planes Nacionales de Gobierno Abierto, lo que puede verse como una de las causas de las variaciones mencionadas. Asimismo, esto también explica el predominio de temáticas ligadas a tecnología, datos y participación ciudadana en América. El lugar predominante que ocupan los datos abiertos en las agendas de trabajo de los laboratorios americanos es el ejemplo paradigmático: el 80% de los laboratorios americanos relevados desarrollan algún tipo de actividad con datos, mientras el porcentaje se reduce al 30% en el continente europeo.

En cuanto a las coincidencias de agenda encontradas entre ambos continentes, un hallazgo que vale la pena mencionar es la notoria presencia de iniciativas relacionadas al cuidado del medio ambiente en términos de desarrollo sustentable, detalle que se manifiesta con fuerza a ambos lados del Atlántico. Por otra parte, algunas deudas pendientes se conectan con el fomento de la participación de los ciudadanos-usuarios no sólo en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, sino también, en los de monitoreo; el lugar marginal que ocupan las problemáticas de género en las agendas de los laboratorios; o la escasez de instancias de capacitación ciudadana para el aprovechamiento

de, por ejemplo, el gran aluvión de datos públicos liberados a partir del *boom* del Gobierno Abierto, sobre todo en términos de transparencia.

Como última mención a los resultados obtenidos a partir de las comparaciones realizadas, la presencia de instancias de colaboración ciudadana en prácticamente la totalidad de los casos muestra a este elemento como la columna vertebral de los laboratorios de innovación pública. No puede pensarse un laboratorio sin hablar de horizontalidad, de redes, de articulación entre gobierno, sociedad civil y empresas, de co-creación, co-diseño, co-producción de ideas, respuestas o soluciones posibles.

## **Burocracias e innovación: tensiones entre rigidez y flexibilidad**

Subirats (2016:103) desarrolla la idea de *gobierno de la complejidad* afirmando que éste debe aceptar la existencia de actores y niveles interdependientes que interactúan entre sí; debe asumir la importancia del contenido de las políticas, más que de la asignación de responsabilidades; debe reconocer lo multifacético de los problemas contemporáneos; y debe ser capaz de generar complicidades con el objetivo de sumar recursos y estrategias de acción. “El gobierno de la complejidad, en definitiva, ya no es un contenedor de objetos estáticos, sino un flujo de contactos y relaciones que le permiten asimilar la flexibilidad y la apertura que han sustituido a la regularidad y la rigidez” (Subirats, 2016:103).

Ahora bien, ¿es posible pensar en una sustitución efectiva e inmediata de la “regularidad y la rigidez” por la “flexibilidad y la apertura”? Si bien se comprende el poder declamativo expresado por el autor, ciertamente las experiencias latinoamericanas, en cuanto a los procesos de modernización y construcción de entramados institucionales dinámicos, muestran resultados desiguales. Las transferencias tecnológicas lineales, hechas durante largos períodos en las administraciones públicas locales, demostraron que su efectividad, en gran número de casos, ha sido de difícil cuantificación, y sus logros muy controvertidos en cuanto a sus objetivos primarios (Sánchez González, 2008). En paralelo, buena parte de las tecnologías “a demanda” no han logrado desarrollar capacidades institucionales estables en los maltrechos estados subnacionales; y en general, terminaron convirtiéndose en una nueva capa geológica de reforma sobre reforma, aumentando la complejidad burocrática y reportando escasos beneficios al ciudadano.

Si se entiende al componente colaborativo como factor capilar de los procesos de diseño, este conjunto de escenarios, sociabilidades y tecnologías permite cuestionarnos sobre el *cómo* de la relegitimación de las políticas públicas. El debate, entonces, tiende a girar en torno a cómo conectar la abstracción, que requiere el análisis de presupuestos, responsabilidades y niveles de intervención, con las demandas sociales concretas y específicas situadas en el territorio. O, dicho de otra manera: ¿qué instrumentos o herramientas son útiles para legitimar la intervención estatal en los entramados urbanos dominados por la complejidad, la diversidad y la incertidumbre?

## **Buenas prácticas, deudas pendientes y desafíos futuros**

Como cierre de este trabajo se enumeran diez recomendaciones en términos de lineamientos generales en buenas prácticas de laboratorios de innovación pública. Esto se

sustenta en la identificación de elementos presentes y exitosos en gran parte de los casos (las buenas prácticas propiamente dichas), pero también considerando la ausencia de aspectos sobre los cuales es necesario reflexionar y la existencia de deudas pendientes que saldar.

Se recomienda, entonces, que para el desarrollo de un laboratorio de innovación pública se tengan en cuenta los siguientes puntos:

- Participación ciudadana en los procesos de innovación pública a partir de la apertura de canales de escucha, proposición, monitoreo y evaluación, entre otros, como forma de democratización de los gobiernos y sus administraciones públicas.
- Colaboración ciudadana a partir de la co-identificación de problemas y la co-creación y el co-diseño de ideas y soluciones mediante metodologías centradas en el usuario —siendo la más paradigmática el design thinking—. Vale mencionar también a las ciencias del comportamiento como conjunto incipiente y novedoso de técnicas para el desarrollo de procesos de innovación pública.
- Experimentación a partir del desarrollo de prototipos a baja escala, lo que necesariamente implica tolerancia al error y al fracaso. La creación de valor público y la replicabilidad de los productos exitosos son condición de la apertura de los procesos.
- Impulso de redes de trabajo entre Estado, sociedad civil, academia y sector privado. Esto incluye, por ejemplo, facilitación de contactos, espacios, financiamiento, capacidades, recursos, etc. Todo en un marco de transversalidad, multidisciplinariedad y horizontalidad.
- Transparencia a partir del trabajo con datos abiertos. Además del acceso y la visualización de los datos, no debe dejarse de lado la importancia de la pedagogía ciudadana para que los ciudadanos puedan acceder, comprender y utilizar esos datos.
- Apertura del ciclo de política pública, lo que implica la mejora de capacidades a partir de la incorporación de la visión del ciudadano. En este punto, son fundamentales la educación y capacitación para funcionarios públicos (para laboratorios de gobierno), y el contacto efectivo con los decisores en política pública (para laboratorios ciudadanos).
- Tecnología como medio, no como fin, de los procesos de innovación. Uso y promoción de software libre y código abierto. Hacking cívico como forma de participación, involucramiento y apropiación ciudadana.
- Desarrollo sustentable: abordaje de las problemáticas de salud, ambiente, desarrollo económico, transporte y movilidad desde una perspectiva sostenible y respetuosa del medio ambiente.
- Perspectiva de género transversal a todo el proceso de innovación: en la conformación de los equipos y las agendas, en el desarrollo de las actividades y en la ideación de los productos.
- Voluntad política como piedra angular y requisito básico para cualquier proceso innovador, garantía última para su efectivo sostén en el tiempo.

Resulta imprescindible dejar en claro que los procesos de innovación se construyen a partir del intercambio, el aprendizaje, la creatividad y la adaptación, y no desde el transplante de formas exitosas. La innovación cobra relevancia en tanto y en cuanto posibilita o no la

construcción de capacidades, que es lo que facilita, en última instancia, el logro de las metas propuestas (Grandinetti, 2011).

## Conclusiones

Respecto al hincapié en actividades ligadas a la innovación entendida en términos mayoritariamente tecnológicos, cuestión que podríamos relacionar con la idea de “solucionismo”<sup>5</sup>, si las herramientas y métodos utilizados en estas instancias son pensadas en la mayoría de los casos desde una perspectiva técnica, se deja de lado un enfoque que valore a la innovación pública como un fenómeno fundamentalmente político, donde se expresa cierto estado en las relaciones de poder internas de una organización o, a gran escala, de una sociedad. También se deben tener en cuenta las particularidades específicas de las burocracias locales a la hora de implementar instancias orientadas a la generación de capacidades. Lo que debería funcionar como reinterpretación de las capacidades estatales corre el riesgo de acabar transformándose en una nueva capa geológica dentro de la rigidez burocrática del Estado. El desafío está, entonces, en evaluar cómo y de qué manera impactan estas nuevas políticas en los procesos, herramientas y personas que hacen a la administración pública en su conjunto. ¿Cómo pueden estas estrategias de innovación aportar efectivamente a la (re)construcción de capacidades estatales y a la (re)legitimación de la intervención estatal?

En otro orden de ideas, de acuerdo a Oszlak (2013:4-5), algunos de los supuestos sobre los que descansa la filosofía de Gobierno Abierto exageran algunas cuestiones y son demasiado optimistas respecto a la disposición de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública. Los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores quebrantados. De lo contrario, naturalmente tienden al *free riding*<sup>6</sup>. Relegitimar o construir políticas públicas que impacten positivamente en la vida de los ciudadanos, tiene más que ver con sumar al proceso de diseño a agentes representativos, usuarios de esos servicios o políticas, que con abrir al gran número los espacios de experimentación.

Por otra parte, es pertinente mencionar el trabajo de Arros Valdivia (2016), quien plantea que existen elementos culturales, sociales, normativos, políticos, presupuestarios, contingentes, históricos, narrativos, institucionales, y motivacionales que están en constante dinámica influyendo directamente en los procesos de innovación, y que uno de los elementos fundamentales necesarios para el sostenimiento de estas iniciativas es el alineamiento político, ya que es éste el que facilitará u obstaculizará, en última instancia, los procesos innovadores. Se puede afirmar que la innovación pública como herramienta de gestión, pero sobre todo como hecho político, presenta potencialidades en la “búsqueda sin tesoro” de la reconstrucción de capacidades institucionales en gobiernos locales, que permitan tamizar nuevos (viejos) desafíos en entornos diversos y complejos. Los debates entre abstracto y concreto, saber técnico y prácticas colaborativas, no encuentran una vía de solución en los *labs*, sin embargo, éstos ofrecen una forma de conjugar las disímiles estructuras

---

<sup>5</sup> Expresión utilizada por E. Morozov en *La locura del solucionismo tecnológico* (2015), Madrid: Ed. Clave Intelectual. “*La tentación de la era digital es la de arreglar todo —desde el crimen y la corrupción hasta la polución o la obesidad— por medio de estrategias digitales de cuantificación*”.

<sup>6</sup> Expresión anglosajona que refiere al “problema del polizón”: en este caso los ciudadanos deciden no realizar el esfuerzo que implica participar, sabiendo que, de todos modos, disfrutarán de los beneficios que obtendrán los que sí lo hagan.

interpretativas frente a la siempre conflictiva intervención estatal, en un espacio de colaboración abierta —espacio-frontera— donde pueden impactar positivamente en el ciclo de política pública. Ante el desafío que implica la resolución de problemas públicos complejos, las estrategias de Gobierno Abierto merecen ser concebidas más allá de la gestión instrumental, en el marco de un enfoque de innovación pública que no se agote en una perspectiva tecnológica.

## Bibliografía

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7874/Innovando-para-una-mejor-gestion-la-contribucion-de-los-laboratorios-de-innovacion-publica.pdf?sequence=1>
- Arros Valdivia, V. (2016). *La experiencia del laboratorio de gobierno y su contribución en el desarrollo de la innovación en el sector público chileno* (tesis de maestría). Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Bloomberg Philanthropies (2018). *Bloomberg Philanthropies*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.org>
- Design for Europe, La 27e Région y Fundación Nesta (2017). *Design and the public sector*. Recuperado de: <http://publicsector-map.designforeurope.eu/>
- Fuller, M. y Lochard, A. (2016). *Public policy labs in European Union member states*. EUR 28044 EN; doi:10.2788/799175. Recuperado de: <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/files/2016/10/Mapping-policy-labs-in-EU-MS.pdf>
- Grandinetti, R. (2011). Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica. *Revista Multidisciplina*, nº 10, 2011, pp. 43-56.
- Long, F. (2018). *Laboratorios de innovación: burocracias públicas frente al fenómeno de la experimentación* (tesina de grado). Manuscrito no publicado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Long, F. y Rodríguez, E. (2017a). Laboratorios de innovación: repensando las fronteras de la administración pública. Trabajo presentado en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay, 26 al 28 de julio de 2017.
- Long, F. y Rodríguez, E. (2017b). Nuevas fronteras de la administración pública: laboratorios de innovación y (re)construcción de capacidades estatales. Trabajo presentado en las

Jornadas Académicas en Gobierno Abierto. Buenos Aires, Argentina, 17 y 18 de noviembre de 2017.

Morozov, E. (2015). *La locura del solucionismo tecnológico*. Madrid: Ed. Capital Intelectual.

Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. Recuperado de: <https://www.nesta.org.uk/blog/understanding-social-and-public-labs/>

Obama, B. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Recuperado de: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>

Oszlak, O. (2013). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Editado por la Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Pobes Gamarra, I.; Palomar i Baget, J. y Garcia Fortuny, M. (2015). Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios. Trabajo presentado en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 29 de septiembre al 2 de octubre de 2015.

Ramírez Alujas, A. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En Cejudo, G.; Dussauge Laguna, M. y Michel, C. (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (pp. 163-203). México: editado por INAP y CIDE.

Rodríguez, E. (2018). *Laboratorios de innovación pública: un estudio comparado de casos americanos y europeos* (tesina de grado). Manuscrito no publicado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Rojas-Martín, F. y Stan, L. (2018). Los laboratorios de gobierno: aproximación a los ecosistemas para la innovación pública. Manuscrito no publicado. Grupo de Investigación en Innovación, Tecnología y Gestión Pública, Departamento de Ciencia Política y RRII, Universidad Autónoma de Madrid.

Sánchez González, J. (2008). Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica: enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno. *Revista Chilena de Administración Pública*, nº 12, 2008, pp. 105-123, ISSN 0717-6759.

Selloni, D. y Staszowski, E. (2013). *Gov Innovation Labs Constellation 1.0*. Recuperado de: [http://nyc.pubcollab.org/files/Gov\\_Innovation\\_Labs-Constellation\\_1.0.pdf](http://nyc.pubcollab.org/files/Gov_Innovation_Labs-Constellation_1.0.pdf)

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Ed. Catarata.