

Innovando para una mejor gestión

La contribución de los laboratorios de innovación pública

Sebastián Acevedo
Nicolás Dassen

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del Estado

NOTA TÉCNICA
N° IDB-TN-1101

Innovando para una mejor gestión

La contribución de los laboratorios de innovación pública

Sebastián Acevedo
Nicolás Dassen

Septiembre de 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública / Sebastián Acevedo y Nicolás Dassen.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1101)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration-Technological innovations-Latin America. 2. Internet in public administration-Latin America. I. Dassen, Nicolás. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-1101

<http://www.iadb.org>

Copyright 2016© Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contactos: Sebastián Acevedo, sacevedo@iadb.org; Nicolás Dassen, nicolasd@iadb.org.

Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública

Sebastián Acevedo y Nicolás Dassen

Resumen*

Los cambios tecnológicos, económicos y sociales de los últimos años exigen gobiernos capaces de adaptarse a nuevos desafíos y a las crecientes demandas de la ciudadanía. En muchos países y en distintos niveles de gobierno, esto ha llevado a la creación de laboratorios de innovación, unidades cuyo objetivo es promover de diversos modos la innovación en el sector público. En este trabajo se analizan los roles y desafíos de los laboratorios latinoamericanos, contrastándolos con buenas prácticas y características que la literatura ha asociado a mayores niveles de innovación en el sector público y en otras organizaciones. A partir de una encuesta a directores de laboratorios y dos estudios de casos, se describe el panorama de los laboratorios latinoamericanos y se discuten sus desafíos para: i) trabajar sobre temas centrales de la gestión, ii) conseguir la adopción de innovaciones y el escalamiento de las mismas y iii) asegurar la sostenibilidad de estas. En particular, hay cuatro factores clave para su desempeño en esos aspectos: dos factores político-institucionales –el *apoyo del liderazgo y las redes de política*– y dos factores metodológicos –la *adecuación técnica de las innovaciones y la construcción de un significado compartido sobre ellas*–. Además, se identifican dos diferencias principales entre la mayoría de los laboratorios relevados aquí y la experiencia de otras regiones, descrita por la literatura existente: un foco más intenso en temas de gobierno abierto y menos actividades para el testeo controlado de innovaciones, como experimentos aleatorios y evaluaciones de impacto. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones para la consolidación de los laboratorios como canales efectivos para gestionar innovaciones, manejando los riesgos inherentes, y modernizar la gestión.

Código JEL: H11

Palabras clave:

- innovación pública
- laboratorios de innovación
- modernización del Estado
- gobierno abierto
- gobierno digital

* Los autores desean agradecer a Dinorah Cantú-Pedraza, Coordinadora de GovLab Academy; Edgar Barroso, Director de Emprendimiento Público en el Instituto Tecnológico de Monterrey, y a los funcionarios del BID Carlos Santiso, Pedro Fariás, Ben Roseth y Catalina García de Alba, por sus comentarios y sugerencias, así como a los responsables de los laboratorios que participaron en la encuesta y facilitaron entrevistas a funcionarios y ciudadanos.

Índice

Prólogo	7
Introducción	9
Marco teórico	13
Factores asociados a la innovación en el sector público	15
Laboratorios de innovación: una respuesta a los desafíos de la innovación en el sector público	19
Innovación para el gobierno abierto	28
Estudio de caso: Laboratorio de Innovación Social (Uruguay)	30
Estudio de caso: Lab.Rio, PENSA y Centro de Operaciones (Rio de Janeiro)	34
Promoviendo la efectividad de los laboratorios: centralidad, escala y sostenibilidad de las innovaciones	39
Apoyo del liderazgo	41
Redes de política	42
Instancias de demostración de valor y construcción de significado	43
Adecuación técnica a las capacidades existentes	45
Conclusiones y recomendaciones	47
Bibliografía	52
Acerca de los autores	55
Anexo 1: Lista de entrevistados	56
Anexo 2: información complementaria de infografías y gráficos	58

Prólogo

En la era digital de la nueva economía, innovar es imprescindible no solo para el sector privado sino también para el sector público. Esta imperiosa necesidad de innovación representa muchos retos pero también innumerables oportunidades para mejorar la eficiencia de los servicios públicos, la confianza en los gobiernos y la calidad de las democracias. El crecimiento económico de la última década en América Latina y el Caribe creó nuevas clases medias y sociedades cada vez más conectadas que exigen mejores servicios públicos, más transparencia e integridad en el Estado, y mecanismos de participación para co-crear valor público. La creciente digitalización de nuestras sociedades y de nuestras economías ha dado origen a una nueva ciudadanía digital, más conectada y mejor informada que en el pasado.

Los ciudadanos latinoamericanos de hoy, en particular los jóvenes mileniales, que nacieron en democracia, exigen con toda razón más transparencia en el Estado y mayor participación en las políticas públicas. La expansión de la economía digital y del gobierno abierto, y la consecuente generación de grandes volúmenes de datos, crean una multitud de oportunidades para la innovación en la búsqueda de nuevas soluciones a problemas de política pública que hasta ahora se pensaban insolubles. Este escenario demanda gobiernos capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos; muchas de las reformas actuales apuntan a agilizar el Estado, y a repensar la relación entre este y el ciudadano, por ejemplo, a través de los datos abiertos, la simplificación de los trámites y la digitalización de los servicios. La revolución digital ofrece la oportunidad no solo de reformar, sino sobre todo de repensar el Estado para que esté al servicio de los ciudadanos y no al revés; en otras palabras, se trata de desburocratizar y transparentar el Estado. Para lograr esto, gobiernos nacionales y grandes ciudades de la región han comenzado a crear laboratorios de innovación, a fin de apalancar las posibilidades que proveen las innovaciones tecnológicas y el análisis de los datos masivos.

En este estudio, Sebastián Acevedo y Nicolás Dassen analizan la contribución de los laboratorios de innovación gubernamental como mecanismos para promover la innovación en el sector público latinoamericano, sobre la base de una encuesta a directores de laboratorios y entrevistas a actores clave en su desempeño. El surgimiento de estos laboratorios es una tendencia reciente y en pleno desarrollo en la región, por lo cual es oportuno extraer

lecciones de los experimentos en otras regiones y de las primeras experiencias en la región. Estos laboratorios se enmarcan en una agenda más amplia de modernización del Estado, en la cual confluyen el gobierno abierto y el gobierno digital, en un contexto en el cual los ciudadanos exigen mayor efectividad, eficiencia y transparencia. Su rol en el estímulo a la experimentación, la co-creación y la generación y el uso de datos puede convertirlos en un mecanismo clave de modernización e innovación en la gestión.

Este estudio desea contribuir al diálogo sobre la innovación en el sector público y a la adopción de nuevos mecanismos, como los laboratorios de innovación, la apertura de datos estatales, y el análisis de datos masivos. Fue preparado en apoyo del Diálogo Regional de Políticas de Gobierno Abierto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y co-organizado con la Secretaría de Transparencia del Gobierno de Colombia en Bogotá, en octubre de 2016. El estudio forma parte de la agenda de conocimiento de la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD-ICS) sobre la modernización del Estado en la era digital de la nueva economía, una agenda enfocada en la innovación en la gestión pública y la provisión de servicios a los ciudadanos. Incluye investigación en materia de gobierno digital y calidad de servicios, así como gobierno abierto y transparencia. El Banco invierte en particular en evaluaciones de impacto rigurosas para medir el impacto de las soluciones digitales y evaluar el costo-beneficio de las innovaciones gubernamentales. Para más información, visítase <http://www.iadb.org/en/sector/reform-modernization-of-the-state> y el blog “Gobernarte” <http://blogs.iadb.org/gobernarte>.

Carlos Santiso
Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado
Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe han atravesado grandes cambios en los últimos años. El crecimiento económico sostenido impulsó el surgimiento de nuevas clases medias y constituyó sociedades que exigen mejores servicios públicos y más mecanismos de participación en la toma de decisiones de gobierno.

A su vez, la creciente digitalización de las actividades sociales, económicas y políticas ha dado origen a una nueva ciudadanía digital, más conectada e informada que en el pasado.¹ Su participación en medios digitales y la consecuente generación de grandes volúmenes de datos plantea a los gobiernos el desafío de gestionar más y mejor información para responder efectivamente a problemas de política pública.² Empujada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la ciudadanía digital exige a las instituciones públicas la apertura de canales de co-creación y participación ciudadana en los procesos de diseño, implementación y monitoreo de políticas. Asimismo, las crecientes demandas ciudadanas de una gestión gubernamental más efectiva se combinan con desafíos presupuestarios que obligan a los gobiernos de ALC a aumentar su eficiencia.

Este escenario requiere gobiernos capaces de innovar y modernizarse para adaptarse a los cambios tecnológicos, las limitaciones presupuestales y una ciudadanía con nuevas exigencias. Para lograr esto, los gobiernos nacionales y subnacionales de la región han comenzado a crear laboratorios de innovación gubernamental. Buena parte de los laboratorios a nivel global se caracterizan por 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 testeado de proyectos piloto en ambientes controlados. Sus metodologías también incluyen incorporar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones o lograr una articulación entre actores diversos dentro y fuera del Estado. En un

(1) América Latina es la región más activa del mundo en medios sociales y donde su penetración crece a mayor velocidad, al igual que la de los teléfonos inteligentes. Por otra parte, en 2015 la cantidad de usuarios de Internet en ALC superó los 344 millones, alcanzando una tasa de penetración del 55,9%, mientras que el 95% de ellos utiliza redes sociales. Asimismo, la penetración de la telefonía celular ha alcanzado un 112%, cuando la media global es de 85%. Véase Tufts (2016) y Fosk (2015).

(2) Actualmente, cada día se crean 2,5 trillones de bytes de datos. Véase Yankelevich et al. (2016).

sector en el que los riesgos para innovar son altos y las consecuencias de un potencial fracaso son importantes, los laboratorios de innovación han comenzado a posicionarse como unidades capaces de internalizar el riesgo inherente de las innovaciones y promover el uso de nuevas prácticas en la gestión pública.

En este trabajo se analiza la contribución de los laboratorios como parte del ecosistema de innovación en el sector público latinoamericano. Comprender las características de este tipo de iniciativas, así como sus fortalezas y debilidades, es un paso fundamental para la promoción de políticas de modernización del Estado que sean efectivas, escalables y sostenibles. El surgimiento de laboratorios de innovación gubernamental en la región es una tendencia reciente y en pleno desarrollo. En ese marco cobra importancia la discusión sobre sus roles, sus características, sus desafíos, y las formas de maximizar su valor agregado en el funcionamiento habitual de los gobiernos.

A continuación, se destacan las características que distinguen a los laboratorios del resto de los organismos tradicionales del Estado, se discuten sus ventajas como entidades para la promoción de la innovación, y se analizan los posibles obstáculos para su efectividad. Entre los desafíos, se han abordado aquellos relacionados con: i) la capacidad de los laboratorios para innovar en temas y procesos centrales a las agendas de otras instituciones y no quedar relegados a temáticas marginales; ii) la adopción efectiva de las innovaciones de los laboratorios por parte de otros organismos del Estado y su escalamiento o difusión a otras áreas del gobierno, y iii) la sostenibilidad y el mantenimiento de las soluciones desarrolladas una vez lograda su implementación.

Se sostiene que la tendencia al 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 entre la mayoría de los laboratorios de la región y las experiencias análogas fuera de ella. Esta particularidad permea en todas las dimensiones de las unidades estudiadas aquí, desde sus objetivos y actividades hasta su ubicación institucional y su retórica. Enfocados principalmente en proyectos de participación ciudadana, apertura de datos, transparencia y co-creación, la mayoría de los laboratorios latinoamericanos encuentra su razón de ser en la necesidad de generar nuevos mecanismos de interfaz entre el Estado y un ciudadano que aún se siente distante de sus instituciones representativas. Sin embargo, una breve revisión de los laboratorios a nivel global sugiere que estos pueden orientar su trabajo a una gama más amplia de innovaciones en el sector público, lo cual incluye algunas innovaciones dirigidas a promover la eficiencia en el gasto o la mejora de la recaudación.

Por otra parte, las actividades para el testeo de innovaciones en ambientes controlados no han sido priorizadas por los laboratorios latinoamericanos de la misma forma que en los de otras re-

giones. Los casos estudiados aquí reflejan menos actividades como experimentos aleatorios y evaluaciones de impacto de proyectos piloto, lo cual compromete sus capacidades para gestionar el riesgo de las innovaciones gubernamentales y posicionarse como unidades encargadas de internalizar esos riesgos como parte de su apoyo a otras instituciones. Más bien, numerosos laboratorios latinoamericanos se posicionan frente al resto de las instituciones de sus gobiernos como organismos de apoyo en la implementación de proyectos de participación ciudadana y co-creación,³ sin acompañar este tipo de iniciativas con esfuerzos rigurosos para el testeado de su impacto. En este aspecto, cabe considerar que existe un potencial para que los laboratorios de la región desarrollen capacidades que les permitan posicionarse como entidades aptas para canalizar las innovaciones más riesgosas de sus gobiernos.

El estudio del rol de los laboratorios se enmarca en una agenda de investigación más amplia sobre la innovación en el sector público, sus causas y su impacto en la modernización del Estado. Por ese motivo, se presentan aquí los factores que la literatura existente ha asociado a mayores niveles de innovación en el sector público. Asimismo, se discuten hipótesis de esa literatura respecto de los factores que promueven la difusión de las innovaciones a lo largo de una administración y entre diferentes gobiernos, para luego analizar su aplicación en el ámbito específico de los laboratorios de innovación.

El trabajo empírico consistió en aplicar una encuesta a directores de laboratorios de innovación;⁴ entrevistar a directores y miembros de laboratorios, así como también a funcionarios(os) de organismos gubernamentales que hayan interactuado con ellos, y a actores externos al gobierno, tanto ciudadanos comunes como miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC). En total fueron entrevistadas 24 personas (la lista figura en el anexo). Por otra parte, se revisaron documentos públicos y privados sobre las características, los proyectos y las evaluaciones de impacto de los laboratorios. El análisis de los marcos normativos de cada caso fue llevado a cabo a partir de la lectura de las normativas que les dieron origen y los regulan.

(3) La co-creación hace referencia al acto de involucrar a los ciudadanos en general o a distintos grupos que tienen un interés en particular (usuarios de servicios públicos, empresarios, académicos) en un proceso creativo. Las ventajas de esa incorporación radican en una mayor adecuación del producto resultante a las necesidades de los usuarios y de los actores participantes del proceso creativo, así como en la generación de un sentido de propiedad que estimula su adopción y utilización por parte de dichos usuarios y actores. La co-creación es un concepto más robusto que la participación ciudadana, pues esta última se limita a ser una instancia consultiva, en tanto que la primera implica contribuir al diseño y a veces en ocasiones también a la implementación de la solución al problema.

(4) Es preciso enfatizar que no se trata de una encuesta actitudinal o de opinión pública, en tanto su objetivo no es inferir características de una población más grande a partir de una muestra, sino obtener información de manera sistemática sobre casos particulares, por parte de fuentes confiables y suficientemente informadas. Para una justificación metodológica más extendida sobre encuestas de pocos casos a expertos, véase Gervasoni (2010).

Los laboratorios participantes de la encuesta fueron Lab.Rio (Rio de Janeiro); PENSA, Sala de ideas (Rio de Janeiro); Laboratorio de Innovación de Quito (LINQ); Laboratorio para la Ciudad (México, DF); LabProdam (São Paulo); Laboratorio de Innovación Social (LIS) (Uruguay); Laboratorio de Gobierno (Chile); Laboratorio Hácker (Cámara de Diputados de Brasil); Laboratorio de Innovación y Gobierno Abierto (Ciudad de Buenos Aires); iGovSP (São Paulo); Mobilab (São Paulo); Vivelab (Bogotá); Laboratorio de Innovación de Xalapa; y Laboratorio de Datos (México).⁵

Además de la caracterización de los laboratorios a partir de la encuesta aplicada a los directores, se llevaron a cabo dos estudios de casos, uno sobre el LIS, perteneciente al gobierno de Uruguay, y otro sobre las tres agencias dedicadas a la promoción de innovación pública en Rio de Janeiro: Lab.Rio; PENSA, Sala de ideas; y el Centro de Operaciones. Los estudios de casos han permitido examinar en profundidad los procesos de gestión de los laboratorios de innovación, e identificar el modo en que sus características contextuales y particulares impactan sobre su efectividad en la promoción de la innovación en sus respectivos gobiernos.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En el segundo capítulo se presenta el marco teórico sobre la innovación en el sector público a partir de la revisión de la literatura existente. Se describen cinco factores que suelen asociarse con la innovación en dicho sector: i) la incorporación de visiones externas a los organismos gubernamentales, ii) la formación de redes de política internas y externas, iii) el apoyo que líderes con capital político brindan a las actividades de innovación o a su implementación, iv) la flexibilidad en el uso de los recursos y v) la administración del riesgo a partir de mecanismos específicos. En el tercer capítulo se elabora una descripción general de los laboratorios de innovación, se destacan las características en las que radica su principal valor agregado frente a las instituciones públicas tradicionales y se identifican las particularidades de los laboratorios latinoamericanos.

En el cuarto capítulo se abordan los riesgos y las posibles dificultades que pueden afrontar los laboratorios, en tanto iniciativas cuyo objetivo es promover la innovación efectiva en los gobiernos. Se discuten las dificultades que enfrentan estas unidades para intervenir en temas centrales de las agendas del resto de las instituciones públicas, así como para lograr que sus innovaciones sean efectivamente adoptadas, escaladas y sostenidas en el tiempo por parte de dichas agencias. A partir del análisis del cuestionario y de los estudios de casos, se analizan los principales factores de éxito y se sugieren modos de superar aquellos obstáculos.

(5) Hemos decidido no incluir en el análisis de los datos la información del Laboratorio de Datos de México, por no estar en operación durante el período de esta investigación.

Marco teórico

Suele identificarse al sector público como un sector con múltiples obstáculos para la innovación, como la gran cantidad de regulaciones y la complejidad de los procesos. En parte, estos obstáculos se asocian al hecho de que los gobiernos operan con recursos de los contribuyentes, a quienes deben rendir cuentas y asegurar ciertos estándares de integridad y transparencia. Asimismo, los incentivos para tomar riesgos son diferentes en el sector público que en el privado, donde las empresas deben arriesgarse para sobrevivir en el mercado, generando innovaciones que las distingan del resto y les aporten márgenes adicionales de ganancias antes de que dichas innovaciones sean replicadas por los competidores. En cambio, los organismos públicos operan en un escenario de competencia de diferente naturaleza, donde la supervivencia no está total o directamente vinculada a la capacidad de innovar, y donde la efectividad de las innovaciones depende muchas veces de su difusión y escala.

Desde sus orígenes, la burocracia moderna ha sido asociada con los objetivos de mantener la estabilidad en la administración de lo público, lograr una efectiva implementación vertical de la voluntad del liderazgo político y asegurar previsibilidad a los actores de la ciudadanía y del sector privado (Weber, 1964). Sin embargo, los gobiernos del mundo enfrentan el desafío constante de adaptarse a los cambios que se generan en el comportamiento de sus

sociedades y el uso que estas hacen de las nuevas tecnologías. Los problemas que los organismos públicos buscan resolver evolucionan y se transforman a diario. Nuevos desafíos, como la globalización y el cambio climático, comportan un nivel de complejidad que requiere abordajes multi-sectoriales, lo cual implica coordinar la gestión de diferentes áreas de política pública, y multi-actorales, lo cual entraña incorporar la visión de los ciudadanos, usuarios de servicios públicos y otros actores clave externos al gobierno. En consecuencia, la innovación en el sector público es el resultado de un difícil equilibrio entre, por un lado, el deber de mantener la estabilidad de las regulaciones y un cierto grado de previsibilidad para los actores privados y, por el otro, la necesidad de desarrollar nuevas formas de abordar los problemas de la sociedad, con su creciente complejidad y su estado de cambio constante.

Los tiempos actuales demandan a los gobiernos altas capacidades de innovar, a la vez que generan oportunidades y herramientas para ello. Una nueva ciudadanía digital exige gobiernos más abiertos y transparentes, capaces de comprender sus demandas e involucrarla en los procesos de política pública (Valenti et al., 2015). Frente a esto, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) permiten el surgimiento de nuevas formas de participación ciudadana y co-creación, abriendo el proceso de diseño e implementación de políticas públicas a un ciudadano cada vez más co-

nectado e informado (Castells y Cardoso, 2005). Así, en los últimos años se ha desarrollado una amplia gama de interfaces entre el Estado y los ciudadanos, basadas en nuevas formas de comunicación bidireccional, interactiva y menos jerárquica, con las que los gobiernos multiplican sus capacidades de escuchar a la ciudadanía e involucrarla en la toma de decisiones y en la implementación de procesos. Asimismo, el uso de las TIC en instancias de gobierno electrónico está permitiendo un mayor acceso a trámites e información gubernamentales, con lo cual se incrementa la eficiencia de las instituciones públicas, mejora la rendición de cuentas y se impulsa la participación ciudadana. Al interior de los gobiernos, las tecnologías de la información dan lugar a nuevas formas de interoperabilidad y a la formación de una visión holística sobre los ciudadanos y sus problemáticas. En América Latina y el Caribe, el crecimiento acelerado de la telefonía móvil y del uso de redes sociales abre una coyuntura propicia para este tipo de innovaciones.

La migración de las actividades sociales y económicas de las personas al mundo digital trae consigo un crecimiento masivo de los datos disponibles sobre los ciudadanos, a lo cual le sigue un rápido desarrollo de las capacidades tecnológicas de procesamiento y análisis de esa información. Estos cambios, identificados bajo la etiqueta del *big data*, también traen grandes oportunidades a los gobiernos de la región. El análisis de los datos masivos ha-

bilita nuevas formas de comprender fenómenos sociales en tiempo real, con niveles de precisión y detalle antes impensados, lo que posibilita perfeccionar el diseño de las políticas públicas, el monitoreo y las evaluaciones de impacto.⁶ Las nuevas herramientas de procesamiento y análisis de datos también aumentan la precisión y la robustez de los modelos predictivos, permitiendo la gestión preventiva en áreas como la seguridad ciudadana y las inspecciones urbanas o tributarias⁷ y favoreciendo la optimización en la asignación de los recursos del Estado.⁸ Así, el crecimiento acelerado de los datos y el desarrollo de las TIC traen oportunidades y desafíos de innovación en la gestión de casi cualquier área de gobierno.

Estas y otras tendencias requieren gobiernos capaces de adaptarse y cambiar constantemente, dando lugar a innovaciones en sus políticas y regulaciones así como en sus procesos, estructuras organizacionales y modos de comunicarse. En este marco cobran relevancia las preguntas sobre qué factores se asocian a mayores niveles de innovación en el sector público: *¿De qué modo es posible alinear los incentivos para estimular la generación de nuevas soluciones de política, mientras se mantiene un nivel aceptable de estabilidad y previsibilidad en las regulaciones? ¿Cómo se promueve la incorporación, en los organismos públicos, del capital humano y las nuevas metodologías de diseño, experimentación y ciencia de datos que este tipo*

(6) El análisis de datos masivos alimenta decisiones de gestión permitiendo monitorear y predecir fenómenos sociales diversos con alto nivel de detalle y rapidez. El Centro de Operaciones de Rio de Janeiro, por ejemplo, replantea su política de transporte utilizando datos provenientes de telefonía celular con alto nivel de detalle geográfico y temporal sobre la ubicación de sus habitantes, información sobre reportes de accidentes en redes sociales e información sobre la ubicación de sus inspectores.

(7) Ejemplos de este tipo radican en instituciones como los Carabineros en Chile o la Policía Nacional Uruguaya, que predicen la incidencia de delitos por zona geográfica y por horario, permitiendo la distribución automática de oficiales en el territorio y la gestión preventiva de la seguridad. De manera similar, las soluciones de datos masivos adoptadas por agencias recaudatorias como la DGI de Uruguay permiten identificar perfiles con mayor probabilidad de evasión impositiva y direccionar las inspecciones de manera más eficiente.

(8) Por ejemplo, el Gobierno de Colombia ha logrado identificar 654.000 casos de inconsistencias en el SISBEN, principal base de datos para programas sociales, a partir del cruce de datos de este sistema con otras bases de datos.

de innovaciones requiere? ¿Qué tipo de arreglos institucionales son más propicios para promover la innovación gubernamental en un gobierno determinado? ¿Cómo se logra que la innovación en el sector público sea la regla más que la excepción?

Factores asociados a la innovación en el sector público

Aunque aún incipiente, la literatura sobre el tema ha hecho avances en el intento de responder a estas preguntas desde los campos cuantitativo y cualitativo. En el primer caso, existen estudios y proyectos de investigación orientados a medir de manera sistemática los niveles de innovación en el sector público (Bloch y Bugge, 2012; Bloch, 2011; Hughes, Moore y Kataria, 2011; Australian Government, 2011; Bloch et al., 2009; Hughes, Farren-Handford y Baker, 2009; Nesta, 2009). Algunos de estos autores desarrollaron metodologías inspiradas en el Manual de Oslo, que guía las mediciones de innovación en el sector privado. Otra corriente de investigaciones ha seguido una vía más cualitativa, basada en estudios de casos y análisis comparados, identificando características en común y diferentes modelos de innovación (Daglio, Gerson y Kitchen, 2015; Comisión Europea, 2013; Lewis, Considine y Alexander, 2011; Mintrom y Vergari, 1998).

Parte de esta literatura se ha enfocado en las características de un ambiente propicio para la innovación, que permita el surgimiento de nuevas ideas, la efectiva implementación de prototipos y la gestión adecuada de los riesgos. Esto implica tomar en cuenta cuestiones diversas, como la incorporación de actores no gubernamentales en los procesos de política pú-

blica y el análisis sistemático de opiniones de usuarios de los servicios públicos, así como cierta flexibilidad en la utilización de los recursos y una concepción del fracaso como consecuencia inevitable del proceso de innovación. En adelante, se describen los principales factores considerados por la literatura relevada.

- 1  Incorporación de visiones externas a los organismos gubernamentales.
- 2  Redes internas y externas de una organización.
- 3  Apoyo del liderazgo.
- 4  Flexibilidad presupuestaria y de capital humano.
- 5  Administración del riesgo.

1 Incorporación de visiones externas a los organismos gubernamentales.

Una de las fuerzas motrices de la innovación es la incorporación de visiones externas en los procesos de diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. Esto permite romper con la lógica tradicional de las instituciones y lleva nuevas ideas a cada área de gobierno. En una de sus variantes, la incorporación de voces externas consiste en incluir a la ciudadanía en

procesos de co-creación de valor público⁹ o mediante sistemas de feedback ciudadano, como líneas telefónicas de reclamo y encuestas de salida.¹⁰ Algunos procesos de rediseño de trámites burocráticos, por ejemplo, han incorporado a los ciudadanos para adoptar una perspectiva centrada en el usuario (Totorica et. al, 2016).

Una práctica diferente, asociada al objetivo de innovar incorporando nuevas voces en los gobiernos, es la formación de equipos con antecedentes y perfiles diversos, combinando empleados provenientes de diferentes áreas y con distintos niveles de experiencia en el sector público. Esto permite ampliar el rango de insumos en el proceso de política pública y atravesar barreras sectoriales (Daglio, Gerson y Kitchen, 2015).¹¹ Otros autores han argumentado sobre la conveniencia de escuchar las voces de los propios empleados de un organismo, a veces obstaculizadas por las jerarquías en la estructura de influencias (Kohli y Mulgan, 2010).

En este marco cobran relevancia el concepto de empatía y el diseño centrado en el humano, bajo la premisa de que la comprensión profunda y detallada de la perspectiva de los ciudadanos mejora el diseño de los servicios públicos, adecuándolos más a sus necesidades. Esta filosofía da lugar a la incorporación de usuarios en procesos de diseño de políticas y a la adopción de mecanismos de observación y

Recuadro 1: Monitoreo de redes sociales como insumo para la agenda del BID

Luego de identificar las dificultades para el fortalecimiento de la agenda de género en el desarrollo de la región, el BID analizó la conversación en redes sociales de los ciudadanos de cinco países sobre temáticas de género (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y México). Esta herramienta le permitió al Banco conocer los temas y subtemas sobre los que hablan las poblaciones de esos cinco países en Twitter, Facebook y blogs, identificando las redes principales y a los actores más influyentes en cada una. La información recabada sirve como insumo para proyectos de género y para la revisión de la agenda institucional en el área.

diálogo.¹² En los últimos años, el crecimiento de la huella digital creada a través de las redes sociales ha permitido que los organismos públicos implementen proyectos de escucha activa¹³ de la ciudadanía a través del monitoreo de dichas redes. Estas herramientas, capaces de identificar los temas de mayor interés para la ciudadanía y los actores influyentes en cada red, alimentan los procesos de formación de agenda de los organismos públicos con la visión de los ciudadanos cuyas vidas desean mejorar. Por otra parte, el Internet de las cosas permite analizar las conductas ciudadanas en mayor detalle que en el pasado y con menor necesidad de hacer preguntas directas a las personas.

(9) Por ejemplo, los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto son diseñados e implementados mediante procesos de consulta pública y participación ciudadana. Otros ejemplos radican en los presupuestos abiertos o los llamados a consulta pública en procesos legislativos.

(10) Véase Goldsmith y Crawford (2014).

(11) Por ejemplo, en 2007 la Administración de Seguridad en el Transporte de Estados Unidos desarrolló IdeaFactory, una comunidad en línea para que sus empleados sugieran y comenten propuestas para el mejoramiento de su trabajo. Otro ejemplo es el manual wiki de la armada de ese país, con el que los soldados pueden sugerir cambios que son luego analizados por un equipo central. Involucrar a los actores encargados de seguir las normas en el proceso de redacción y reforma de las mismas puede estimular el nivel de cumplimiento y su adecuación (Kohli y Mulgan, 2010).

(12) Fuera de la región, ejemplos de este tipo pueden encontrarse en laboratorios como Mindlab, Behavioural Insights Team y La 27e Région, entre muchos otros.

(13) La expresión "escucha activa" hace referencia a las capacidades de escuchar con atención los mensajes de un emisor y proveerle respuestas adecuadas. La expresión se utiliza en este caso para hacer referencia a las capacidades de los gobiernos de incorporar las expresiones de los ciudadanos y adaptar su comunicación y su toma de decisiones a aquellos mensajes.

2 Redes internas y externas de una organización.

Un ambiente de innovación pública implica la existencia de “redes de política” basadas en la confianza y en el libre intercambio de buenas prácticas, información e ideas (Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2011; Klijn, Edelenbos y Steijn, 2010; Koppenjan y Klijn 2004; Mintrom y Vergari, 1998). La confianza reduce la incertidumbre sobre el comportamiento oportunista del resto de los actores de una red, estimulando el intercambio fluido de información estratégica, datos y experiencias (Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2011; Nooteboom, 2002; Zand, 1972). Asimismo, un ambiente de ese tipo facilita el flujo de ideas a modo de prueba y error, en clave reflexiva y sin miedos a la penalización (Barnsley, Lemieux-Charles y McKinney, 1998). De este modo, la formación de redes estimula el abordaje colaborativo y multi-sectorial de los problemas de política pública, dando lugar a soluciones más creativas y capaces de combinar enfoques diversos en el diseño de políticas públicas.

Lewis, Considine y Alexander (2011) han señalado la utilidad del análisis de redes para comprender los procesos de innovación, al demostrar la asociación positiva y estadísticamente significativa entre la inserción de los funcionarios públicos en redes informales y sus niveles de innovación.¹⁴ En particular, la inserción en redes de intercambio de información estratégica y la participación en comunidades profesionales son buenos predictores del nivel de innovación de un funcionario. Otros autores han mostrado cómo las redes externas permiten introducir ideas novedosas desde el exterior que pueden tener utilidad en el caso propio (Fuglsang y Storm Pe-

dersen, 2011; Borins, 2000; Mintrom y Vergari, 1998),¹⁵ mientras que las redes internas permiten adecuarlas a las exigencias propias de una entidad y enmarcarlas en función de las inquietudes de los actores clave, así como movilizar el apoyo y obtener la credibilidad necesarios para implementarlas (Lewis, Considine y Alexander, 2011; Mintrom y Vergari, 1998).¹⁶

3 Apoyo del liderazgo.

El apoyo de líderes con capital político es fundamental para alterar el statu quo, habilitando la asignación de recursos a actividades de innovación y promoviendo la colaboración entre organismos y el intercambio de información y bases de datos (Daglio, Gerson y Kitchen, 2015; Mulgan, 2014; Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2011; Kohli y Mulgan, 2010). El apoyo de un emprendedor político a un cambio particular es fundamental para abrir una “ventana de política” que lo posibilite (Kingdon, 1995). Por lo demás, existe evidencia de que el impulso del liderazgo puede facilitar la ruptura con las tendencias al pensamiento rutinario y convergente característico de las grandes organizaciones (Greenhalgh et al., 2004; Van de Ven et al., 1999).

4 Flexibilidad presupuestaria y de capital humano.

El proceso de innovación requiere flexibilidad y adaptación a necesidades cambiantes. Asimismo, muchas tareas de innovación requieren la disponibilidad de tiempo y dinero para llevar a cabo actividades adicionales al trabajo diario de una institución, tanto en la implementación de prototipos

(14) Los niveles de innovación de los funcionarios públicos han sido medidos con indicadores de percepción, obtenidos en encuestas aplicadas a gobiernos municipales.

(15) En su análisis sobre la innovación pública, Fuglsang y Storm Pedersen (2011) han demostrado que para uno de cada cuatro gerentes públicos, la fuente principal de la innovación es el intercambio de información con otras instituciones públicas.

(16) El análisis de las redes también permite comprender las dinámicas de poder que impactan sobre la adopción de las innovaciones y la distribución de los recursos (Lewis, Considine y Alexander, 2011; Lin, 2001; Rogers y Kincaid, 1981).

y la evaluación de sus resultados como en los procesos previos de análisis de buenas prácticas y desarrollo de propuestas (Daglio, Gerson y Kitchen, 2015; Mulgan, 2014; Kohli y Mulgan, 2010). Sin embargo, rara vez hay flujos de presupuesto destinados a la innovación en las carteras del sector público (Daglio, Gerson y Kitchen, 2015). La flexibilidad en el uso de los recursos cobra mayor relevancia cuando permite promover las capacidades de aprendizaje de una institución (Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2011), atribuyendo recursos a tareas de generación de conocimiento como la investigación, los experimentos aleatorios y la evaluación de prototipos.

5 Administración del riesgo.

En el sector público, tomar riesgos es difícil y costoso; el fracaso de una política puede afectar a multitudes o impactar significativamente sobre las arcas del Estado. Por este motivo, la forma en que se gestiona el riesgo puede ser un factor determinante clave del nivel de innovación de una institución (Mulgan, 2014; Kohli y Mulgan, 2010). Uno de los mecanismos que se han utilizado para gestionar el nivel de riesgo de las innovaciones ha consistido en reducir su escala a través de prototipos o experimentos. Esto permite acotar las innovaciones a espacios controlados mientras se las prueba, tal que su impacto pueda ser evaluado para luego decidir sobre su escalamiento al resto de la administración pública o a la totalidad de los usuarios de un servicio determinado. Esta metodología permite reducir los riesgos de un potencial fracaso y estudiar en detalle el efecto de cada innovación (Daglio, Gerson y Kitchen, 2015).¹⁷

El riesgo de fracasar también puede mitigarse mediante otros mecanismos.

Uno de ellos es la incorporación de todos los actores clave en el proceso de diseño e implementación de las políticas. De este modo, las innovaciones adquieren mayor adecuación a las necesidades e intereses de los actores clave y aumentan sus oportunidades de operar efectivamente una vez implementadas. Asimismo, la participación de estos actores en procesos de co-creación de una política determinada incrementa su sentido de apropiación y ayuda a transmitir una forma particular de interpretarla¹⁷.

El riesgo inherente a la innovación también puede ser administrado de forma ascendente, comenzando con victorias rápidas (*quick wins*) y avanzando de manera progresiva hacia proyectos con mayor nivel de riesgo una vez lograda la confianza del liderazgo y los pares en el gobierno o fuera de él.

Frente a estos desafíos, gobiernos e instituciones multilaterales de todo el mundo han comenzado a desarrollar laboratorios de innovación gubernamental. Estos organismos adoptan, por caso, gran parte de las premisas de la literatura sobre innovación en el sector público: composición diversa de recursos humanos, vínculos fluidos con agentes de diferentes áreas del gobierno y con actores externos a este, flexibilidad presupuestaria y de rendición de cuentas, métodos explícitos de innovación, habilidades en el uso de nuevas tecnologías y análisis de datos, herramientas de interfaz con la ciudadanía, entre otros. En la próxima sección se discuten las características de los laboratorios de innovación y sus roles en el estímulo a la innovación en el sector público.

(17) El concepto del fracaso es central a la percepción del riesgo. Buena parte de la literatura sugiere entenderlo como un correlato inevitable de todo proceso de descubrimiento e innovación, que no puede ser eliminado pero sí acotado al impacto de un piloto (Mulgan, 2014; Rockefeller Foundation, 2014; Torjman, 2012; Kohli y Mulgan, 2010; Rodrik, 2004).

Laboratorios de innovación: respuesta a los desafíos de la innovación en el sector público

Los laboratorios de innovación gubernamental son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Usualmente, estos espacios se caracterizan por la multi-sectorialidad de sus miembros y el abordaje colaborativo de los problemas. En medio de los organismos públicos tradicionales en los que el cambio de procesos y políticas implica riesgos y dificultades importantes, los laboratorios de innovación han comenzado a irrumpir en la escena política latinoamericana y global como entidades cuya labor es asumir esos riesgos y estimular el dinamismo. Como se verá más adelante, algunas de estas unidades ensayan sus innovaciones mediante experimentos y evalúan rigurosamente sus impactos, consolidándose como espacios de testeo controlado de innovaciones de gestión. Otras, menos dedicadas a la generación directa de innovaciones, se esfuerzan más por fortalecer el ecosistema para la innovación en el resto de la administración pública.

El conjunto de laboratorios de innovación es muy diverso.¹⁸ Tanto a nivel global como regional, los intentos de sistematizar un “tipo ideal” o una tipología acabada corren el riesgo de oscurecer más de lo que

Infografía 1:

Objetivos de los laboratorios encuestados

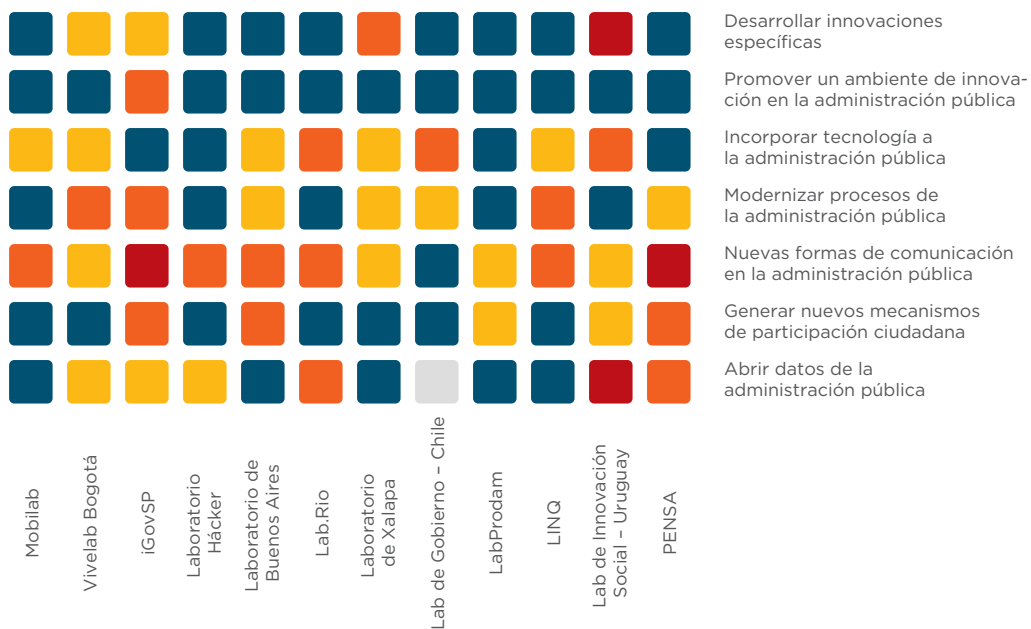


Actividades de los laboratorios encuestados

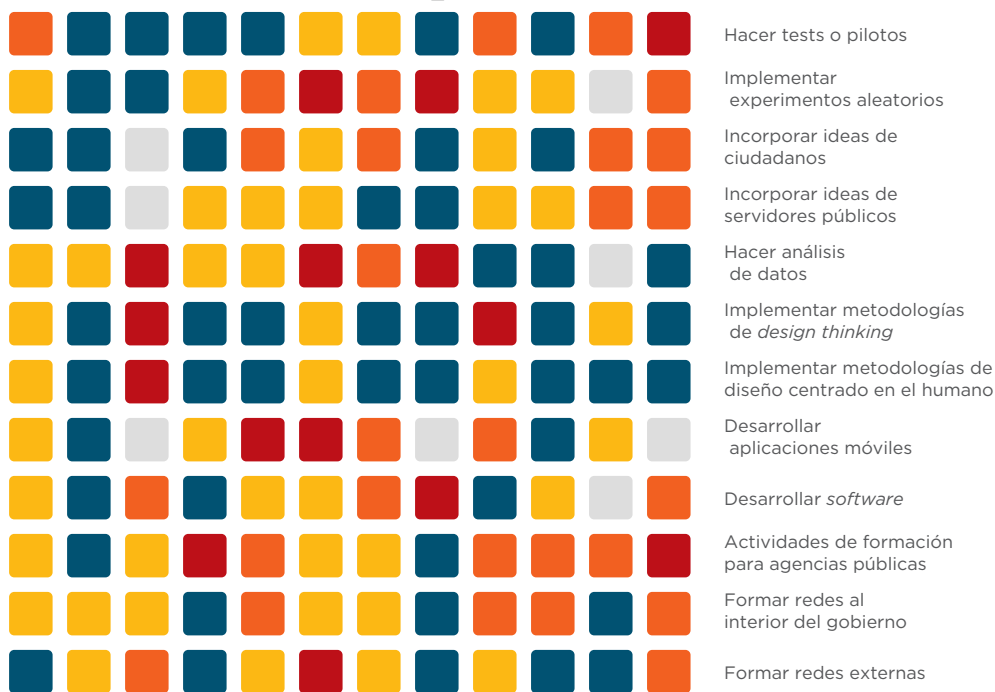


(18) El término “laboratorio” ha sufrido un estiramiento conceptual por estar siendo utilizado para todo tipo de instituciones. Las unidades consideradas en este trabajo no necesariamente se han autodenominado laboratorios, ni han sido incluidas todas aquellas entidades con ese término entre sus nombres. Asimismo, entre los laboratorios de innovación identificados, nuestro foco se concentra en aquellos que promueven la innovación gubernamental, y únicamente aquellos que han estado en operación durante el estudio.

Objetivos de los laboratorios de innovación



Actividades de los laboratorios de innovación



aclaran, no solo por la diversidad que existe entre ellos sino también porque muchos de sus atributos no co-varían entre sí. Sin embargo, hay ciertas características, que no son necesarias ni suficientes individualmente para identificar a un laboratorio de innovación gubernamental, pero que suelen caracterizar a los existentes y permiten comprender su valor agregado frente al resto de los organismos públicos “tradicionales”.

1 Internalizar el riesgo de las innovaciones.

Las entidades del sector público se caracterizan por altos niveles de aversión al riesgo y escasa flexibilidad para el uso de los recursos (Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2011). En este marco, los laboratorios surgen como unidades pequeñas y dinámicas, con relativa independencia y con más espacio para el fracaso que las entidades tradicionales. En América Latina y el Ca-

ribe (ALC), algunos de los encuestados, como el LINQ de Ecuador, el LIS de Uruguay, el Laboratorio de Gobierno de Chile y el Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil, indican contar con mecanismos de aceptación expresa o tácita a prácticas de ensayo y error.¹⁹ En estos casos, el concepto de laboratorio encierra la noción de que el testeado de innovaciones puede resultar en fracasos, entendiéndolos como correlatos inevitables de todo proceso de experimentación. Esto permite que el resto de las instituciones de una administración puedan apoyarse en el laboratorio para emprender una innovación y mitigar los riesgos de un potencial fracaso.²⁰

2 Metodologías de experimentación, adopción rápida de proyectos piloto y evaluación de impacto.

La consolidación de los laboratorios como espacios en los que se toman riesgos y donde se puede fracasar está estrechamente vinculada a la implementación, por parte de estos, de experimentos aleatorios; proyectos piloto a pequeña escala, bajo costo y corta duración; y evaluaciones de impacto de sus iniciativas. 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 potencial fracaso en prácticas de prueba y error. La plausibilidad de los proyectos

de experimentación está directamente asociada a las capacidades de los laboratorios y sus funcionarios para evaluar el impacto de cada proyecto. En consecuencia, estas capacidades son una característica central de muchos laboratorios. Esta actividad distingue buena parte de las experiencias regionales respecto de las extra-regionales. Mientras que laboratorios como el Behavioural Insights Team, Fonds d'expérimentation por la jeunesse, Investing in Innovation Fund y Nesta llevan a cabo experimentos aleatorios o evaluaciones del impacto de sus innovaciones, la experiencia latinoamericana refleja un énfasis de los laboratorios mucho menor en este tipo de actividades. Una excepción a esta tendencia es la de PENSA, una unidad que recurre a experimentos aleatorios, pruebas piloto y evaluaciones de impacto.²¹

3 Know how en tecnologías digitales y ciencia de datos.

Buena parte de estas unidades cuenta con equipos especializados en análisis de datos, programación y manejo de tecnologías digitales. La escasez, en el mercado laboral, de recursos humanos especializados en estas áreas dificulta la posibilidad de que los organismos públicos cuenten con vastas cantidades de empleados con esas habilidades, escenario que justifica la concentración de expertos en una agencia de apoyo transversal, que es lo que son muchos laboratorios de innovación. Esto sucede especialmente

(19) Asimismo, en el caso particular de Chile, la creación del laboratorio como comité dentro de CORFO (la agencia de innovación del gobierno) le confiere a este mayor flexibilidad presupuestaria que en el resto de los organismos públicos chilenos.

(20) La entrevista a funcionarios de una de las instituciones a las que apoyó el Laboratorio de Innovación Social (Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay) dejó muy claro este punto, cuando describieron el principal valor del laboratorio como un "sostén", "generando confianza" para utilizar una metodología de participación ciudadana con la que ellos tenían dudas. Un eventual fracaso de la metodología se habría sido atribuido al laboratorio y no al organismo receptor de su apoyo, mitigándose así las potenciales consecuencias negativas de embarcarse en la innovación.

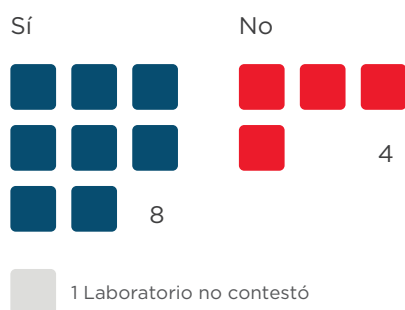
(21) Hasta el momento ha habido otros organismos que han hecho un uso menos intenso de estas metodologías. El Laboratorio de Gobierno (Chile) evaluó el impacto de una de sus iniciativas y el LIS (Uruguay) tiene en ejecución una cooperación técnica con el BID en la que será evaluado el impacto de sus metodologías de rediseño y puesta en línea de trámites.

en las unidades dedicadas al procesamiento y al análisis de datos masivos, donde las habilidades que se requieren de parte de los funcionarios son altamente demandadas –y muy bien remuneradas– en el sector privado.

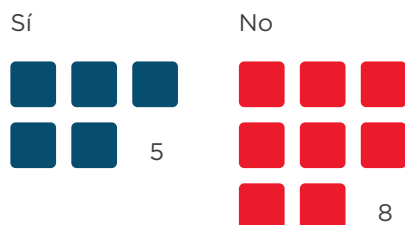
Un ejemplo paradigmático es el de PENSA y, vinculado a este, el del Centro de Operaciones de Rio de Janeiro, donde se generan nuevas formas de gestionar a partir del aprovechamiento de datos provenientes de diversas fuentes, internas y externas al gobierno. Otros casos de la región también reflejan el foco en los datos y la incorporación de personal con habilidades en estadística y programación, como el LINQ y el Data Lab de México (aún en proceso de desarrollo). A su vez, las técnicas de digitalización son centrales al trabajo del LIS de Uruguay, cuya labor principal es apoyar a los organismos del gobierno federal en la digitalización de trámites complejos y su implementación en línea.

Infografía 2: Trabajo con datos

En el laboratorio, ¿hay un equipo dedicado al procesamiento o análisis de datos?



Desde el laboratorio, ¿se llevan a cabo análisis de *big data*?



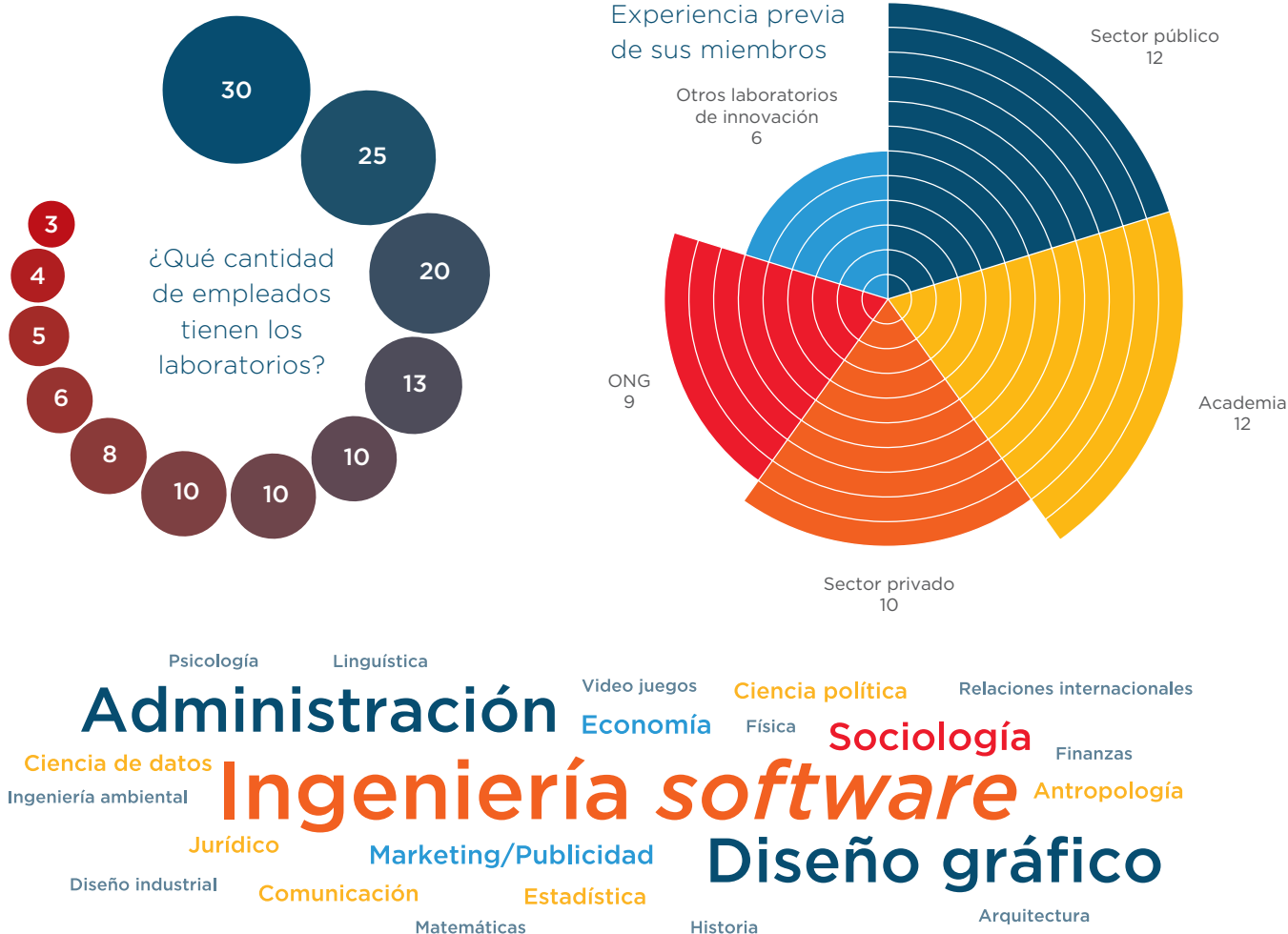
4 Personal multi-disciplinario.

El objetivo de innovar que se asigna a los laboratorios también impacta sobre su composición, ya que suelen estar integrados por miembros de diversas profesiones y con experiencia dentro y fuera del sector público. Esto les permite ampliar la visión más tradicional de una institución gubernamental, combinar enfoques y modos de entender la realidad y aumentar sus niveles de comprensión sobre el resto de los actores sociales.

Esta es una de las características más comunes entre los laboratorios de la región. Su composición refleja combinaciones de empleados con formación en disciplinas que incluyen desde la ingeniería hasta la antropología, pasando por profesiones como psicología, ciencia de datos, abogacía, economía, sociología, diseño, historia, publicidad, periodismo, entre muchas otras. En numerosos laboratorios también se percibe una combinación de empleados con experiencia en el sector público, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y la academia.

Si bien la inclusión de voces diversas y actores externos ha sido asociada con mayores niveles de innovación en una organización, las experiencias relevadas aquí reflejan que el equilibrio entre funcionarios con y sin experiencia en la gestión pública puede impactar sobre la capacidad de un laboratorio para vincularse efectivamente con el resto de las agencias de un gobierno. Los laboratorios con demasiados perfiles externos al gobierno corren el riesgo de ser marginados por parte de los organismos a los que deben apoyar en la innovación. Más adelante se destaca la importancia, para los emprendedores de políticas, de comprender los incentivos y las inquietudes de los actores gubernamentales clave.

Infografía 3: Composición de los laboratorios



5 Espacios de colaboración.

Algunos de los laboratorios existentes trabajan en la articulación entre diferentes carteras de un gobierno, así como entre estas y actores del sector privado, ONG y la academia. Esto les permite re-conceptualizar problemas públicos a partir de enfoques integrales, adoptar una visión holística para la identificación de causas de fondo, co-crear soluciones menos obstaculizadas por barreras sectoriales al interior de un gobierno y movilizar las

redes necesarias para la implementación efectiva y sostenible de políticas públicas (Rockefeller Foundation, 2014:4). En muchos casos, las prácticas de colaboración son complementadas con metodologías de *design thinking*²² y co-creación.

El gráfico 1 refleja la tendencia de los laboratorios latinoamericanos a operar como espacios de colaboración entre actores diversos. Todos los laboratorios encuestados han trabajado en conjunto con otros organismos del gobierno, con ONG y con la aca-

(22) El *design thinking* es una metodología de diseño basada en una serie de pasos como la empatía con el usuario, la definición del problema, el diseño de idea, la implementación de prototipos y el testeo. El 82% de los laboratorios encuestados implementa herramientas de este tipo.

demia, mientras que más del 75% ha trabajado en conjunto con empresas privadas.

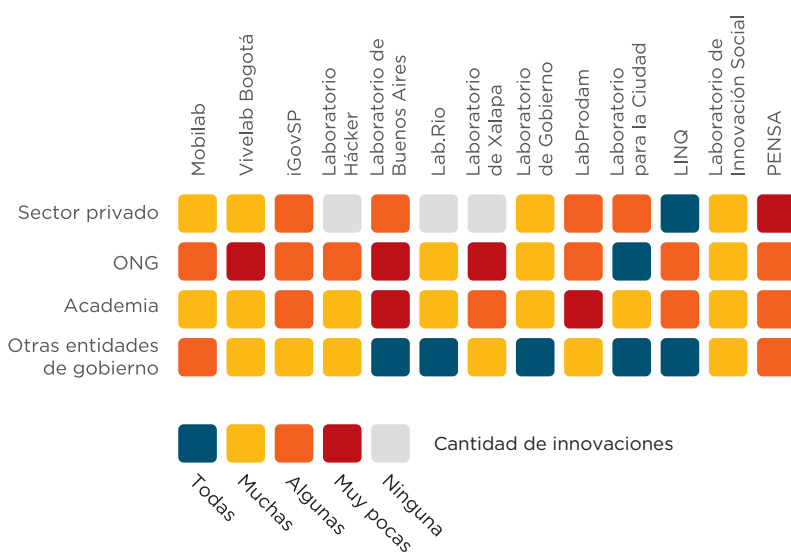
Aquí radica una particularidad de los laboratorios de ALC, y es que estos reflejan un énfasis en la construcción de comunidad y el trabajo en red. Especialmente en aquellos que operan a nivel municipal, como LINQ, el laboratorio de innovación de la ciudad de Buenos Aires, y Medellín Ciudad Inteligente, se perciben esfuerzos claros por tender redes con la comunidad de emprendedores de la ciudad. Los laboratorios de este tipo buscan adoptar un rol de articulación y enfocan su abordaje de los problemas de la sociedad en los puntos de interacción entre el gobierno y los actores externos al mismo. Por lo demás, en los casos particulares en que uno de los roles clave del laboratorio es promover la apertura y el aprovechamiento de datos gubernamentales, el trabajo con la comunidad es un componente clave para el estímulo destinado a explotar esos datos por parte de la ciudadanía.

6 Involucrar voces ciudadanas en procesos de diseño de políticas públicas.

Ejemplos de esto son las técnicas de co-creación con el ciudadano y diseño centrado en el humano,²³ mediante las cuales se busca aprender de los usuarios y poblaciones objetivo de las políticas como etapa inicial en su proceso de diseño.

Cerca del 91% de los laboratorios encuestados considera que las actividades de diseño centrado en el humano tienen prioridad alta o muy alta entre sus labo-

Gráfico 1: Innovaciones desarrolladas en conjunto con otros sectores



res. Asimismo, la co-creación es la piedra angular de la metodología de algunos de los laboratorios estudiados aquí, como el Laboratorio de Gobierno, el LIS y el Laboratorio para la Ciudad de México. Esta consiste en reunir a los actores involucrados en una política o en una problemática social, procurando la representación de perfiles diversos e incluyendo a ciudadanas/os, usuarias/os de servicios, funcionarias/os públicos y actores del sector privado o la academia. Estas y otras instancias buscan aprovechar el potencial de la voluntad de los ciudadanos por participar más activamente en los procesos de diseño e implementación de políticas. Las nuevas tecnologías permiten, a su vez, el desarrollo de plataformas en línea para la co-creación de valor público y para el debate, como mimedellin.org, mi.quito.gob.ec, bogotaabierta.co y la red social Ágora Río.²⁴

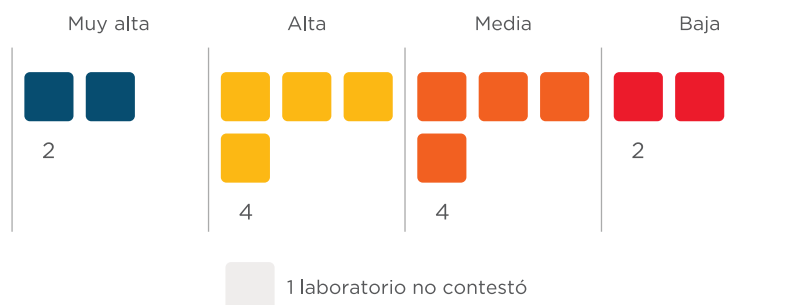
(23) El diseño centrado en el humano se basa en la premisa de que las soluciones a los problemas de la gente deben ser creadas a partir de la comprensión de cómo esos actores viven el problema. Se trata de un proceso que comienza modelando el comportamiento de los usuarios de una determinada innovación para que esta cobre adecuación y sea fácil de utilizar para ellos.

(24) GobAPP, el entonces laboratorio de ideas del BID, desarrolló en 2014 la plataforma Gob247, el primer manual virtual y colaborativo de gobierno abierto. A través de ella, funcionarios y miembros de la sociedad civil de América Latina y el Caribe colaboran con aportes, sugerencias de ajustes y comentarios para el debate sobre cada texto.

7 Crear un ambiente de innovación en la administración pública.

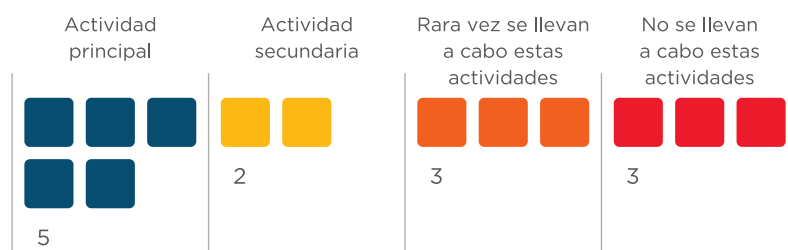
No todos los laboratorios de innovación están dedicados a la generación directa de innovaciones. Más bien, muchas de estas unidades tienen como objetivo promover el ejercicio de actividades innovadoras por parte de otros organismos del Estado. En estos casos, el trabajo de los laboratorios se enfoca en actividades de capacitación para funcionarios públicos; investigación y difusión de metodologías de diseño; experimentación y co-creación. En los casos latinoamericanos, si bien el objetivo fue considerado muy prioritario por los laboratorios (por alrededor del 91%), una actividad estrechamente relacionada con esta meta –la capacitación a otros organismos públicos– no fue sistemáticamente seleccionada entre las más prioritarias, la mitad de la muestra le asignó una prioridad media y baja (véase el gráfico 2). Algunos ejemplos de capacitaciones y otros mecanismos para la transferencia de metodologías de innovación en laboratorios de la región son los de LIS, LCMX, PENSA y el Laboratorio de Gobierno. Un caso particular es el programa Experimenta, del Laboratorio de Gobierno de Chile, donde los funcionarios públicos desarrollan y se ponen a cargo de proyectos de innovación en áreas elegidas por ellos mismos, con el apoyo del laboratorio en términos de capacitación.

Gráfico 2: ¿Qué nivel de prioridad se asigna a actividades de formación para organismos públicos desde los laboratorios?



Solo 5 de 13 laboratorios indicaron que la asignación de incentivos para que otras agencias sean más innovadoras es una de sus actividades principales.

Gráfico 3: Asignación de incentivos para la innovación por parte de organismos públicos



Recuadro 2:

Design thinking

El pensamiento de diseño es una metodología para la resolución de problemas que fue desarrollada en Stanford y se popularizó entre empresas y laboratorios de innovación en el mundo. Implementada inicialmente en proyectos de diseño industrial, esta metodología se ha extendido hacia diferentes campos, como los negocios, la educación y la participación ciudadana, porque ha demostrado ser una herramienta útil en procesos de innovación. Desde entonces, muchas de las grandes empresas del mundo están adoptando esta metodología o parte de la misma en sus equipos de investigación y desarrollo. El proceso consiste en cinco pasos que intentan asegurar, entre otras cosas, una definición adecuada del problema a abordar y el mejoramiento continuo de las ideas a través del testeo de prototipos.

1 -- Empatizar

El objetivo de esta fase es aprender sobre los usuarios, sus sentimientos, sus perspectivas y sus necesidades. Para lograr esto se usan diferentes herramientas de investigación cualitativa, como: i) observarlos en el contexto normal de sus vidas; ii) vincularse con ellos en conversaciones, haciendo un uso extenso de la pregunta “¿por qué?” para encontrar las razones de fondo de los problemas, y iii) combinar la observación y la conversación en actividades interactivas, como pedir al usuario que diga en voz alta sus pensamientos mientras ejecuta una acción.

2 -- Definir

Esta etapa consiste en la definición clara y específica del desafío a abordar, a partir de lo aprendido sobre el contexto. La identificación concreta de los usuarios, las necesidades y los conocimientos existentes sobre ellos ayuda a enfocar todo el trabajo posterior, forma criterios para evaluar ideas en competencia, e inspira al equipo y a los posibles socios.

3 -- Idear

Este es el momento de generar ideas en cantidad y de manera amplia. Los juicios de valor y la selección de las ideas para realizar un prototipo se hacen únicamente luego de la generación irrestricta de ideas. Mientras que en la fase de definición se intenta bajar a tierra el desafío e identificar una gama reducida de usuarios y problemas a abordar, en esta etapa se busca conseguir la mayor cantidad posible de ideas. Esta es el momento en el que se combinan la razón y la creatividad para unir el problema identificado con posibles soluciones.

4 -- Hacer prototipos

La generación iterada de prototipos permite acercarse progresivamente hacia la solución final. Los prototipos deben ser rápidos y baratos pero capaces de despertar la retroalimentación de los usuarios. Con los prototipos se busca responder preguntas sobre las ideas iniciales desde la perspectiva de potenciales usuarios y colegas. Este ejercicio permite “fallar temprano y a bajo costo”, comparar diferentes ideas e incentivar la creatividad mientras se construye.

5 -- Testear

En la medida de lo posible, los prototipos deben testearse sobre usuarios en contextos reales. Los objetivos de esta etapa son afinar los prototipos y las soluciones finales, continuando el aprendizaje sobre los usuarios.

El proceso opera de manera iterada, volviendo a implementar etapas anteriores para refinar el producto resultante. Por ejemplo, esto puede implicar que luego del testeo sea necesario volver a prototipar o incluso definir nuevamente el problema y los usuarios.

A pesar de su enorme popularidad y del reconocido valor de las actividades de empatía y testeo de prototipos, esta metodología ha sido cuestionada por estandarizar un proceso que pone excesivamente el foco en la ideación, y en el que no se incluyen mecanismos para sortear las restricciones técnicas o regulatorias que enfrentan las organizaciones, sino que se deja estas cuestiones para ser abordadas luego del mismo (véase Malbon, 2016).

Utilizar este tipo de metodologías para la innovación en gobiernos requiere adap-

taciones que las adecúen al contexto en el que se busca innovar, teniendo en cuenta factores como la naturaleza multidisciplinaria de la gestión pública y las restricciones legales, administrativas y políticas en cada caso. Algunas formas de lograr esto comprenden la creación de equipos que abarquen diferentes áreas de la gestión pública (técnica, legal, administrativa) y la incorporación de actores de veto (internos y externos) en procesos de co-creación que incluyan las premisas del *design thinking*, particularmente el foco en las necesidades de los usuarios finales y el testeo de prototipos. Las etapas de empatía, realización de prototipos y testeo pueden ser las más adecuadas para la incorporación de estos actores.

Fuente: Descripción basada en Plattner (2010).

Nota: Agradecemos a Edgar Barroso, Sergio Moreno y Enrique Rubio por contribuir a las reflexiones sobre el rol del pensamiento de diseño en los organismos de política pública.

Innovación para el gobierno abierto

La tendencia a la creación de laboratorios de innovación gubernamental en la región refleja particularidades que la diferencian claramente del resto de las experiencias de este tipo en otras latitudes. El análisis de los recientes laboratorios latinoamericanos indica que la mayoría de estos ha comenzado a surgir y desarrollarse en el marco de las agendas de gobierno abierto de sus respectivos países o ciudades, un hecho que los diferencia de la mayoría de los laboratorios de otras regiones desde sus fundamentos. A diferencia de estos últimos, muchos laboratorios de la región se conciben como el mecanismo principal para implementar las iniciativas de gobierno abierto

en sus administraciones, dando concreción a un concepto que puede ser demasiado abstracto para los gobiernos. No es de extrañar que, en consecuencia, sus objetivos y metodologías de trabajo principales también difieran de los del resto de los laboratorios de innovación a nivel global.

Esta tendencia, característica de los laboratorios de la región, refleja un fenómeno más amplio de surgimiento de políticas de gobierno abierto en ALC. Durante décadas, los ciudadanos latinoamericanos han tenido bajos niveles de confianza en sus instituciones representativas. Actualmente, las encuestas del Latinobarómetro del año 2015 indican que un 33,3% de los ciudada-

nos entrevistados tiene poca confianza en el gobierno y un 31,7% no tiene ninguna. En el mismo sentido, la ciudadanía percibe altos niveles de corrupción en sus gobiernos: el índice de percepción de la corrupción es de 37 puntos (Transparencia Internacional, 2015), y un 65,3% de los latinoamericanos y caribeños consideran que este es un serio problema en el sector público (Barómetro Global de Corrupción, 2013).

En los últimos años, aquella situación comenzó a conjugarse con la revolución digital impulsada por Internet, la telefonía móvil e inteligente y las redes sociales, dan-

do origen a un ciudadano que participa más en el debate público y multiplica sus demandas de transparencia en la gestión y calidad en los servicios públicos. Una nueva realidad a la que los gobiernos deben responder activamente. Empujada por las nuevas TIC, la

“Siempre que hablamos de innovación, estamos direccionando hacia la participación ciudadana”

Luiz Guedes,
Director del Lab.Rio

ciudadanía digital exige a las instituciones públicas la creación de avenidas que permitan incluirla activamente en los procesos de toma de decisiones. La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa surgida en 2011, y que reúne a 15 países de ALC, ha venido en cierta forma a brindar un espacio a esta demanda de mayor participación.²⁵ Los países adheridos, en consulta con OSC, elaboran un Plan de Acción a ser implementado en el plazo de dos años, el cual incluye compromisos concretos en cinco áreas: 1) mejora de los servicios públicos; 2) mejora de la integridad pública; 3) aumento de la eficiencia en la gestión de recursos públicos; 4) creación de comuni-

(25) La AGA debe entenderse como una plataforma de trabajo colectivo para que ciudadanos comunes y representantes de OCS, la academia o el sector privado, colaboren con las autoridades políticas y los funcionarios públicos. Los países adheridos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Véase <http://www.opengovpartnership.org/>.

dades más seguras, y 5) fortalecimiento la responsabilidad corporativa.²⁶

La noción de gobierno abierto se muestra como un medio para cambiar la manera en la que las instituciones toman decisiones y se relacionan con esta nueva ciudadanía. La finalidad buscada es reestablecer la confianza pública y lograr una mayor robustez democrática, así como gobiernos más eficientes, eficaces y transparentes en apoyo a los procesos de reforma del Estado y modernización de los servicios públicos.

En este contexto se enmarca el surgimiento de los laboratorios de innovación de la región, cuya razón de ser ha girado principalmente en torno a la necesidad de modernizar y ampliar las interfaces con la ciudadanía.

Los laboratorios intervienen, por ejemplo, estimulando la participación ciudadana, aplicando metodologías de participación para que los usuarios de los servicios públicos realicen sus aportes de modo de alcanzar soluciones a problemas puntuales, abriendo datos gubernamentales o introduciendo nuevas soluciones digitales para vincularse con la ciudadanía. La generación de mecanismos de participación ciudadana fue considerada como un objetivo alta y muy altamente prioritario por el 75% de los laboratorios encuestados, mientras que el 66% asignó esos niveles de prioridad a la apertura de datos gubernamentales. Un ejemplo paradigmático en este sentido ha sido el de Buenos Aires, cuyo laboratorio ejerció un empuje clave para la apertura de datos de la administración de la ciudad.

La orientación de estos laboratorios hacia temas de gobierno abierto también

se hace notar en sus esfuerzos para la construcción de comunidad, la colaboración y la formación de redes con actores externos al gobierno. Esta tendencia se presenta aquí a partir de los datos del gráfico 4. El diálogo con directores de laboratorios reflejó cierto consenso sobre el uso de metodologías más apoyadas en el trabajo informal y el estilo más “humano” de construcción de entendimientos entre actores diversos.²⁷ Por lo demás, como ya se ha visto, también es clave la alta prioridad asignada a tareas como el uso de metodologías de diseño centrado en el humano.

Otras dimensiones reflejan esta misma tendencia. A nivel institucional, algunos de estos laboratorios fueron creados desde las divisiones más estrechamente vinculadas a la agenda del gobierno abierto, o por funcionarios a cargo de esos temas. Este es el caso de LINQ, surgido en el marco de los planes de innovación abierta; el laboratorio de innovación de Buenos Aires (Dirección General de Información y Gobierno Abierto); el LIS, que forma parte de la agencia de gobierno electrónico y sociedad de la información, y el Lab.Rio, que comenzó a cargo de proyectos de participación ciudadana y se institucionalizó luego como laboratorio.²⁸ Por lo demás, la propia narrativa adoptada por los laboratorios y su participación activa en comunidades de gobierno abierto, como la AGA, reflejan el mismo enfoque.

“Cuando revisamos la definición de innovación pública, necesariamente estamos hablando de mayor participación, más colaboración y más transparencia”

Juan Felipe López, Director Ejecutivo del Laboratorio de Gobierno, Chile

(26) Para un análisis de los compromisos y desafíos de la AGA en la región, véase Ramírez Alujás y Dassen (2016).

(27) Entrevistas a Silvia Da Rosa (6/1/2016), Patricia Totorica (6/3/2016), Rudy Bormann (6/2/2016) y Carolina Pozo (6/2/2016).

(28) El Laboratorio para la Ciudad de México (CDMX), si bien se originó como proyecto independiente ante un nuevo mandato municipal, lo hizo bajo la premisa de construir “un espacio para la experimentación, para explorar otras formas de colaboración con la ciudadanía, haciendo más porosas las paredes institucionales” (Gómez-Mont, 2015). Otros casos, como el de Buenos Aires, reflejan un objetivo de origen más directamente ligado a un tema específico dentro del área del gobierno abierto que a la generación de un espacio para el testeo experimental de innovaciones.

Estudio de caso: Laboratorio de Innovación Social (Uruguay)

El LIS se creó en 2015 con el objetivo de apoyar a la Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (Agesic) en la implementación de un nuevo objetivo presidencial: la disponibilidad del 100% de los trámites y servicios gubernamentales en formato electrónico y en línea. La nueva meta fue institucionalizada a través de un decreto presidencial en julio de 2015²⁹ y atribuida como Agesic a la Agesic.

En ese marco, el LIS se instituyó dentro de la Agesic para apoyar a las instituciones de la administración pública en la digitalización y puesta en línea de trámites complejos. La metodología del laboratorio sigue las premisas del diseño centrado en el humano y la co-creación de valor público, buscando que los trámites se diseñen teniendo en cuenta la perspectiva de los usuarios, y adecuando el resultado a sus necesidades y preferencias. Para esto, el laboratorio implementa actividades de observación participante, entrevistas e instancias de co-creación en la que inte-

ractúan los funcionarios a cargo de los trámites y los usuarios.

Para lograr la implementación efectiva de la metodología de innovación del laboratorio por parte de otros organismos del Estado uruguayo, la gestión de cada trámite se inicia con la búsqueda de compromisos por parte de las agencias a cargo, comenzando desde el liderazgo y descendiendo en la escala de la jerarquía hasta alcanzar a los funcionarios a cargo de los trámites. Por este motivo, el primer punto de contacto con esas agencias se hace desde los altos mandos de la Agesic. En esta instancia, la ubicación institucional del laboratorio trae consigo una ventaja fundamental: ser parte de una agencia transversal que ha desarrollado redes con el resto de los organismos del Estado, donde se la considera un actor efectivo y de apoyo, en el que se puede confiar.³⁰ Esto le permite al laboratorio integrarse con estas instituciones, construir una narrativa compartida sobre la necesidad de implementar sus innovaciones y comenzar el proceso de colaboración para su desarrollo.

Una vez conseguido el compromiso de las diferentes instancias de la institución con la que se trabajará, el laboratorio lleva a cabo actividades de observación partici-

Gráfico 4. Proceso de innovación en el Laboratorio de Innovación Social



(29) Decreto 184/015, disponible en <https://www.imp.com.uy/bases/decretos/184-2015>.

(30) Entrevista a funcionarios del Ministerio de Educación y Cultura, (6/3/2016); entrevista a la directora del laboratorio y a la coordinadora del programa trámites en línea (5/30/2016).

pante y entrevistas a usuarios y funcionarios para comprender en detalle la naturaleza del trámite y la experiencia del usuario.³¹

Posteriormente comienza una etapa de co-creación, generándose un espacio de discusión para el rediseño de los trámites, en el que interactúan los funcionarios a cargo de cada trámite y los usuarios, llamado “taller de conceptualización”. En esta instancia –estimulada con actividades de descontextualización, integración y empatía– se debate sobre el formato actual del trámite y el que podría tener para favorecer a las partes. En particular, el ejercicio de descontextualizar quitándolos de su ambiente normal de interacción permite cuestionar los roles y replantear los componentes de cada trámite en una instancia menos condicionada por las jerarquías y costumbres de la institución.³²

La participación de todos los actores involucrados es un componente fundamental de la metodología del laboratorio. Por un lado, incorporar a los usuarios les aporta a los trámites y servicios resultantes una mayor adecuación a las necesidades de la ciudadanía, teniendo en cuenta las experiencias relatadas por ellos mismos. Desde la perspectiva de la agencia que administra los trámites, incluir la voz de sus funcionarios permite ajustar las innovaciones a los procesos y sistemas de esas instituciones, aumentando las chances de que sean efectivamente implementadas. En las entrevistas con miembros del laboratorio –así como con representantes de uno de los organismos que recibieron su apoyo, a saber: el Ministerio de Vivienda– se destacó la importancia de que el producto del laboratorio pudiera adaptarse a las características técnicas y procedimentales de cada ministerio. Todo esto requiere de un alto

Recuadro 3: El diseño centrado en el humano en el Laboratorio de Innovación Social

El diseño centrado en el humano es un enfoque para la solución de problemas, en el que el proceso creativo comienza con la comprensión detallada y profunda de la situación de los usuarios y avanza sobre la empatía con ellos para asegurar la adecuación de las “soluciones” resultantes a sus necesidades reales. La inmersión en la experiencia del usuario es un componente fundamental de este enfoque, como medio principal para asegurar que los productos desarrollados sean efectivamente adoptados por estos.

En los talleres compartidos con el Ministerio de Industria y Minería, el laboratorio identificó que los usuarios de un trámite para adquirir permisos de explotación de minas tienen una intensa preferencia por el sistema presencial. El perfil del usuario es muy homogéneo y abarca sobre todo a personas mayores, que prefieren presenciar una fila en la sede del ministerio para poder fiscalizar que no haya irregularidades en la asignación de los derechos de explotación de las minas. Al mantenerse presencial, los usuarios pueden asegurarse de que el orden de llegada, principal criterio de asignación, sea respetado por la agencia a cargo del trámite.

Estas características se hicieron evidentes en el taller de co-creación, de modo que la decisión del laboratorio, contraria a la legislación vigente sobre el tema, fue seguir las consignas del diseño centrado en el humano y mantener el trámite en forma presencial mientras sus usuarios sigan prefiriéndolo como modo de interacción Estado-ciudadanos en ese caso particular.

nivel de flexibilidad por parte del laboratorio. En este sentido, en el plano más tecnológico, el laboratorio de innovación social tiene una instancia en la que se chequea que los nuevos procesos sean compatibles con los sistemas que usa el ministerio.

Finalmente, el proceso no solo genera un mayor nivel de adecuación de las in-

(31) Asimismo, el conocimiento de cada trámite se nutre de un diagnóstico cuantitativo que fue desarrollado por el laboratorio antes de comenzar a operar.

(32) Entrevistas a funcionarios del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial, Transporte y Medio Ambiente (MVTOMA) (6/3/2016).

novaciones sino que promueve un sentido apropiación por parte de los funcionarios a cargo de los trámites que participan en los talleres, aumentando el potencial de que el nuevo sistema sea efectivamente puesto en operación y sostenido en el tiempo.³³ Una externalidad positiva adicional de la instancia de co-creación es la percepción ciudadana de ser incluidos en la toma de decisiones públicas.³⁴

Luego del taller de conceptualización, el laboratorio elabora prototipos que son validados por el mismo grupo en un segundo taller. Los diagramas de proceso del trámite que resultan de estas interacciones son luego utilizados en una etapa de modelado y, posteriormente, de implantación, en las que comienzan a desempeñar roles otros equipos de la Agesic (pertenecientes a áreas legales y de desarrollo) y empresas de programación. Para asegurar la implementación efectiva de los componentes en línea de los trámites, el laboratorio ofrece capacitación a las entidades luego del período de diseño, para el uso de los sistemas y la gestión del cambio.

La gestión del laboratorio comenzó con un proyecto piloto para digitalizar y poner en línea el principio de una serie de trámites de diferentes instituciones. A partir de esta instancia, el laboratorio comenzó a desarrollar redes con el resto de la administración pública, que son fundamentales para la efectividad de sus gestiones posteriores, y de este modo dio a conocer su labor y construyó un significado sobre la utilidad de su trabajo.³⁵ Las entrevistas a miembros del laboratorio y a funcionarios

de organismos del gobierno sugieren que la buena reputación obtenida a partir del proyecto piloto fue clave para que la metodología del laboratorio fuera utilizada en otras instancias por parte de instituciones que participaron, y para que nuevas agencias se dispusieran a trabajar en tándem con el laboratorio. Hasta el momento se han rediseñado 33 trámites de 10 organismos, con la participación de 154 funcionarios y 83 ciudadanos en 39 talleres.

Más allá de sus avances recientes, la iniciativa reviste cierta precariedad institucional, debido a que simplemente se ha conformado un grupo de trabajo de cinco personas y se les ha provisto de un lugar donde funcionar. En ausencia de un acto administrativo que lo hubiera creado o una estructura institucional que asigne una planta de funcionarios y competencias específicas, el BID estableció una cooperación técnica para el apoyo técnico y financiero en la consolidación institucional del laboratorio.³⁶ A través de ella, se brinda respaldo a la Agesic, a fin de que genere un marco normativo que determine la estructura institucional y asigne competencias y recursos humanos.

Reflexiones sobre el laboratorio en Uruguay

En línea con la tendencia observada a nivel regional, el LIS surge en el marco de una agenda que impulsa cada vez más el gobierno abierto en el país. En particular, ha sido creado con el objetivo de generar nuevas interfaces digitales entre el Estado y los ciudadanos, facilitando el acceso a

(33) Entrevistas a usuarios y funcionarios (6/3/2016).

(34) Así se vio reflejado en una entrevista con dos participantes de los talleres del laboratorio en calidad de usuarios, cuyo derecho a acceder a un subsidio para movilidad de personas con discapacidad había sido rechazado durante dos décadas: "El laboratorio fue buenísimo en abrirse. Para Nico, ni hablar, porque sintió que hay gente joven que está en la misma sintonía, que lo escucha y que no lo ve como un atrevido".

(35) Entrevista a funcionarios del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (6/3/2016); entrevista a la directora del laboratorio y a la coordinadora del programa trámites en línea (5/30/2016).

(36) Cooperación técnica UR-T1122; para acceder a los documentos relacionados con el proyecto, véase el enlace: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=UR-T1122>.

trámites y servicios en línea. Las premisas del gobierno abierto también se reflejan en su metodología, basada en el diseño centrado en el humano y en instancias de co-creación público-privada, en las que se propicia la participación ciudadana para el diseño de servicios públicos.

El potencial del laboratorio para intervenir en temas centrales de las agendas de los ministerios está claramente condicionado por un mandato legal de dedicarse a la digitalización y puesta en línea de trámites. Sin embargo, su efectividad radica en la definición clara de un objetivo. Una serie de factores contextuales se combinan posicionando al laboratorio como una fuerza de trabajo de apoyo al resto de las instituciones del Estado para el cumplimiento de un objetivo clave para la presidencia.³⁷

La efectividad del laboratorio en que otros organismos implementen efectivamente el producto de sus actividades responde, en primer lugar, a la existencia de redes entre la institución de la cual forma parte (Agesic) y el resto de las dependencias del gobierno. Estas redes se caracterizan por la confianza y una percepción de que la Agesic ofrece apoyo relevante para lograr la modernización de las actividades del Estado. Esto refleja la importancia de un segundo factor, a saber: la ubicación institucional del laboratorio, de manera tal que su posicionamiento le confiere acceso a los encargados de la toma de decisiones

en el resto de los organismos del gobierno.

En esta línea, la experiencia de un primer proyecto piloto con algunas instituciones le permitió al laboratorio hacerse conocer entre los diferentes actores del gobierno y desarrollar una serie de redes propias, basadas en concepciones sobre la utilidad de su labor.

Un tercer factor de importancia, al que casi todos los entrevistados han hecho referencia, es el apoyo del liderazgo en diferentes planos. Uno de ellos ha sido el de la presidencia, cuya decisión de poner en línea el 100% de los trámites fue un mensaje de alta relevancia para los funcionarios a cargo de dichas diligencias en el gobierno. Ese marco provee un contexto especialmente favorable para la construcción de un significado sobre la tarea del laboratorio, tanto entre las diferentes dependencias del Estado como en la propia Agesic.³⁸ En otro plano, el apoyo del liderazgo de los diferentes organismos gubernamentales es considerado clave por los funcionarios de esas instituciones para avanzar en la implementación de las innovaciones y/o para dedicar parte de sus recursos a desarrollarlas.³⁹

Tanto a nivel del gobierno como en cada ministerio, el apoyo del liderazgo tuvo un rol más relevante en los períodos iniciales del laboratorio y de sus proyectos. Luego del primer programa piloto, los modos de trabajo del laboratorio se hicieron conocidos para buena parte de las institu-

(37) Un ejemplo similar, aunque con características de centro de gobierno, es PEMANDU en Malasia, cuyo objetivo es imprimir efectividad a puntos clave de la agenda presidencial. Si bien hasta el momento el laboratorio en Uruguay tiene dedicación exclusiva a la temática de los trámites en línea, existen similitudes conceptuales en tanto que su rol es hacer efectivo un objetivo clave de la presidencia.

(38) Como indicó una funcionaria del Ministerio de Movilidad al ser cuestionada sobre cómo se la contactó para comenzar el trabajo de digitalización: "Para mí llegó por una orden del presidente [en su discurso de asunción], que dijo que hay que poner todos los trámites en línea" (entrevista realizada el 6/3/2016). De manera similar, el diálogo con funcionarios de la Agesic puso de manifiesto, en repetidas ocasiones, la relevancia de que el 100% de los trámites en línea se convirtiera en un objetivo presidencial.

(39) Las entrevistas a funcionarios del MVOTMA y del MEC reflejaron la importancia de que el liderazgo muestre voluntad, tanto para la digitalización de los trámites como para el uso de la metodología en otras instancias. Un ejemplo de esto último radica en el MEC, donde una de las directoras decidió proponer el uso de las metodologías de co-creación y des-contextualización en el comité de gestión del ministerio recién cuando asumió un nuevo ministro, más abierto a ese tipo de iniciativas. (Entrevistas efectuadas el 6/3/2016.)

ciones del gobierno nacional y su propia construcción de redes y credibilidad comenzó a cobrar mayor importancia.

Por lo demás, el marco legal precisado en el decreto de trámites en línea es favorable a las gestiones del laboratorio. A futuro, la provisión de prerrogativas legales adicionales al laboratorio puede facilitar la ampliación de sus facultades hacia innovaciones en tareas diferentes de la puesta en línea de trámites, como la experimentación en el Estado y la promoción de innovaciones en el uso de datos abiertos y *big data*.

En cuanto a su metodología de trabajo, la experiencia del laboratorio sugiere que incluir al ciudadano en los procesos de diseño permite mejorar los mecanismos de interfaces entre el Estado y los ciudadanos, aportándoles una mayor adecuación a sus necesidades. A la vez, incluir al funcionario permite que la innovación se adapte a la cultura organizacional, los procesos y los sistemas informáticos del ministerio que administra el trámite. Además, el proceso genera mayor apropiación por parte de los funcionarios y una percepción de inclusión por parte del ciudadano. Por lo demás, el laboratorio no lleva a cabo experimentos aleatorios ni tiene un fuerte apoyo en el análisis de datos para la generación de innovaciones, lo cual lo diferencia de buena parte de los laboratorios de otras regiones, y de los casos de PENSA y del Centro de Operaciones, también analizados en este estudio.

Las metodologías de innovación utilizadas en el marco de la digitalización y puesta en línea de trámites han comenzado a ser replicadas en otras dependencias del Estado, incluidas las actividades en áreas diferentes del diseño de trámites.⁴⁰ En este sentido, el laboratorio se constituye como un actor con cierta efectividad en

la difusión de metodologías de innovación a lo largo de la administración central.

En línea con lo que se sostuvo en la sección anterior, si bien el laboratorio de innovación social aún se encuentra en una fase inicial de desarrollo, su imagen actual es la de una unidad cuyos objetivos y actividades están más estrechamente vinculados a las premisas del gobierno abierto que a las características generales de los laboratorios de innovación en otras regiones. Así lo refleja su objetivo de permitir que las interacciones Estado-ciudadanos puedan hacerse en línea; sus actividades de co-creación en instancias con participación ciudadana, y un equipo que –aunque multidisciplinario– se apoya sobre todo en habilidades relacionadas con la experiencia del usuario, la accesibilidad, el rediseño de procesos y el diseño centrado en el humano.

Estudio de caso: Lab.Rio, PENSA y Centro de Operaciones (Rio de Janeiro)

En junio de 2013, una ola de manifestaciones ocurrida en Brasil dejó claro a la clase política que era tiempo de repensar la relación entre el Estado y la ciudadanía. Como respuesta al descontento ciudadano, la alcaldía de Rio de Janeiro comenzó a implementar proyectos que permitieran aprovechar los avances tecnológicos para constituir nuevos mecanismos de interacción con los ciudadanos.⁴¹ El primero de ellos, llamado *Ágora Rio*, consistió en una plataforma para propuestas ciudadanas

(40) Hasta el momento, el MEC implementó la metodología del laboratorio en el comité de gestión de la dirección general del ministerio, una instancia desde la cual se está comenzando a abordar un proceso de reestructuración de la institución. Desde el banco central se solicitó el apoyo del laboratorio para la co-creación de innovaciones a partir de un concurso de ideas llevado a cabo por la institución. En ambos casos el laboratorio provee apoyo para la replicación de las metodologías.

(41) Entrevista a Luiz Guedes, 5/7/2016.

y debate abierto sobre políticas públicas para gestionar el legado de las olimpiadas.

Luego de esta primera experiencia, se creó el laboratorio de innovación Lab. Rio, para dar mayor escala y continuidad a los proyectos de participación ciudadana e innovación pública. Desde entonces, esta unidad ha implementado 11 proyectos principalmente orientados a acercar el Estado a los ciudadanos, generando mecanismos de participación ciudadana, debate público digital sobre políticas públicas e inmersión de los ciudadanos en el trabajo diario de los gobiernos. De sus 11 proyectos, siete se desarrollaron para ser implementados por otras dependencias y cuatro fueron efectivamente adoptados por las secretarías. El laboratorio puso en marcha programas piloto para el testeo de tres de ellos.

Actualmente, el laboratorio cuenta con ocho funcionarios, que ostentan formación en áreas de diseño, leyes, programación y comunicación. Entre ellos hay miembros con experiencia en el sector público y privado, ONG y la academia. Su presupuesto es de alrededor de US\$185.000 al año y está financiado completamente por el Tesoro.

La promoción de la participación ciudadana en proyectos de política pública ha sido el principal objetivo de este laboratorio. En este sentido, sus iniciativas pueden clasificarse en una escala de participación con etapas que incluyen *informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar*. En total, más de 165.000 personas interactúan con el laboratorio a través de sus diferentes plataformas.⁴²

La gestión de las innovaciones públicas en la ciudad de Rio se divide entre organismos que cumplen distintos roles. Además del laboratorio existen otras dos unidades, PENSA Sala de Ideas y el Centro de Operaciones, que llevan adelante proyectos de datos para el monitoreo de pro-

Recuadro 4: El desafío Ágora Rio: participación ciudadana en medios digitales

El desafío Ágora Rio es una iniciativa de participación ciudadana que opera a través de una plataforma en línea. En su ciclo más reciente, la temática propuesta se ha centrado en la discusión la movilidad urbana. En una primera etapa, se abrió un pedido de propuestas de política pública en las áreas de transporte público, desplazamientos a pie, transporte individual motorizado y transporte no motorizado.

Luego, una junta directiva conformada por miembros de la alcaldía y expertos en movilidad provenientes de la sociedad civil filtró 20 de las 460 ideas recibidas. Las propuestas fueron luego publicadas en una plataforma en línea, desde la que recibieron más de 1.400 comentarios y 18.300 votos de la ciudadanía.

blematías de la ciudad y para la innovación en la gestión de problemas públicos. A diferencia de Lab.Rio y de la mayoría de los laboratorios de la región, su gestión está menos centrada en iniciativas de gobierno abierto y pone mayor énfasis en el uso de los datos para la toma de decisiones de gestión en organismos de la alcaldía.

PENSA Sala de Ideas (en adelante PENSA), enfoca su trabajo en el aprovechamiento de los datos masivos para la investigación y el monitoreo de temáticas relevantes para la gestión de la ciudad, a partir del cruce de datos de diferentes fuentes dentro y fuera del gobierno.⁴³ Institucionalmente, PENSA forma parte de la casa civil (jefatura de gabinete) de Rio de Janeiro. Con acceso a 400 terabytes de datos brutos del gobierno municipal (Schreiner, 2016), esta unidad ejerce tareas de planificación estratégica, estudios y proyecciones para el desarrollo de políticas públicas. Hasta el momento, PENSA ha llevado a cabo más de 40 proyectos de

(42) Relatorio Anual, Lab.Rio (2015).

(43) Decreto Núm. 37.215 de 2013, Rio de Janeiro.

innovación, 10 de los cuales fueron generados para ser implementados por otras agencias de la alcaldía. Esta unidad cuenta con cinco miembros, que tienen formación en ingeniería ambiental, ciencias sociales, física y ciencia de datos. Todos ellos cuentan con experiencia previa en la academia y algunos también se han desempeñado en los sectores público y privado o en ONG.

A la par de PENZA se encuentra el Centro de Operaciones, donde se hace efectiva la gestión de proyectos de datos para la ciudad. Allí se centraliza gran parte su información, e incluso bases de datos provenientes de fuentes externas a través de alianzas con la academia y con empresas. En los últimos años, la ciudad ha hecho alianzas para el acceso a datos con el Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT) para conseguir meta-datos de telecomunicaciones y con Waze (Google) para el intercambio de información sobre el tránsito y los accidentes vehiculares en la ciudad.

El Centro de Operaciones fue creado con el objetivo inicial de contar con un espacio para la gestión municipal centralizada durante crisis y desastres naturales. Por ese motivo, esta unidad está integrada por más de 30 organismos locales y empresas proveedoras de servicios públicos (Schreiner, 2016:32).⁴⁴ Su estructura institucional se divide en cuatro unidades: tecnología, resiliencia, infraestructura y operaciones.

Tanto PENZA como el Centro de Operaciones funcionan como articuladores de una multiplicidad de organismos de la administración pública y del sector privado. Sus proyectos han estado enfocados en áreas diversas como la movilidad urbana, la gestión de desastres naturales, la reduc-

Recuadro 5: Reducción del dengue en Rio de Janeiro

El análisis de datos masivos desde PENZA permitió reducir la incidencia del dengue en un 98% y el gasto total pasó de US\$13 millones en 2013 a US\$300.000 en 2014. Centralizando información de los hospitales se geo-referenció la problemática y se identificaron áreas de la ciudad prioritarias para la gestión, donde se focalizaron los programas de limpieza y comunicación con los residentes. La centralización de estos datos se complementó con el monitoreo de redes sociales para anticipar hasta siete días las tendencias de los registros oficiales, mediante el análisis de menciones en Twitter.

ción del dengue y la seguridad ciudadana. En estos casos, la coordinación con otras secretarías es fundamental para el desarrollo de las innovaciones. Mientras que la gestión centralizada de los datos ofrece ventajas como el uso eficiente de los recursos técnicos y de capital humano y la adopción de una mirada amplia y dinámica sobre los desafíos de la gestión,⁴⁵ el contacto con las secretarías resulta fundamental para acceder al conocimiento especializado en cada área. La adopción de las innovaciones en el uso de datos para la gestión por parte de otras secretarías de la alcaldía implica, en muchos casos, cambios organizacionales en sus procesos de toma de decisiones.

Para asegurar la interoperabilidad entre los diferentes organismos públicos, la ciudad cuenta con una plataforma de información llamada GeoPortal. A través de ella se comparten datos geo-referenciados con instituciones públicas y otros aliados fuera del gobierno.⁴⁶ La plataforma está vincu-

(44) También existe coordinación con organismos federales y estatales para la gestión de seguridad, agua, energía, transporte y salud.

(45) Como indicó el encargado del vínculo entre PENZA, el Centro de Operaciones y la empresa de transporte de Rio, la visión externa de los primeros permite a su empresa entender cómo impactan en el transporte otros factores que en principio no son considerados.

(46) Esto es especialmente útil por el hecho de que muchos activos del gobierno local están geo-referenciados, como sensores, cámaras, oficiales de tránsito, semáforos, automóviles, celulares, escuelas, hospitales, entre otros (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016).

lada a fuentes diversas de datos y provee diferentes servicios a sus usuarios. Algunos de los datos que se cargan de manera automática en la plataforma son las alertas de Waze, la ubicación de buses y automóviles de organismos públicos, los transformadores eléctricos de la ciudad y las métricas de lluvias. El sistema integrado permite que otros actores incorporen datos y que se articulen procedimientos operativos entre las agencias que forman parte del sistema, la asignación de tareas y la generación de metadatos (Schreiner, 2016).

A través de estos organismos, la ciudad de Rio ha dado origen a nuevos mecanismos para la vinculación con sus ciudadanos. Además de las plataformas de participación y debate público implementadas por el laboratorio, el Centro de Operaciones se comunica con la ciudadanía mediante la publicación de datos y a través de alertas por condiciones climáticas y problemas de tránsito. Para esto se utilizan Twitter Alert –una función de esa red social para transmitir alertas entre usuarios–, publicaciones desde Facebook y la comunicación directa con periodistas.

Ninguna de las agencias estudiadas en este caso cuenta con procesos de innovación estructurados. Sin embargo, sus modos de trabajo difieren claramente. En PENSA y el Centro de Operaciones se sigue un enfoque basado en datos que comienza con la exploración de correlaciones entre datos diversos y genera proyectos a partir del conocimiento producido en esa instancia.⁴⁷ En cambio, en Lab.Rio la metodología más utilizada es poner en marcha plataformas de participación ciudadana para el abordaje de una problemática previamente seleccionada, de tal modo que las propues-

tas surjan de la ciudadanía y con un objetivo de diferente naturaleza, más enfocado en la generación de canales de diálogo entre el gobierno y los ciudadanos.⁴⁸

Tanto Lab.Rio como PENSA y el Centro de Operaciones sacan provecho de un firme apoyo del liderazgo. El laboratorio pertenece a la alcaldía de Rio de Janeiro y cuenta con mucha llegada al alcalde, quien abogó por su origen en un primer momento. Especialmente en los primeros meses luego de crearlo, el alcalde desempeñó un rol fundamental para aportarle legitimidad frente al resto de las secretarías de la ciudad y permitir el desarrollo de las primeras experiencias de participación. Asimismo, como indicó el director del laboratorio, el trabajo de coordinar con más de una secretaría para un único proyecto y el objetivo de permitir que los ciudadanos tengan impacto sobre la toma de decisiones de

Recuadro 6: Sistemas inteligentes de transporte

Los embotellamientos representan una pérdida del 9% del producto interno bruto (PIB) de Rio de Janeiro (el equivalente a US\$5.400 millones). Al identificar la relación entre la ubicación de los hogares de las personas y sus lugares de trabajo, PENSA predijo una reducción de la densidad de las vías de transporte si se movía el centro comercial a otra parte de la ciudad. La densidad de las vías (volumen/capacidad) se mide con un modelo de smart routing que geo-referencia el movimiento de las personas a partir de información de telefonía celular, con datos anonimizados por las empresas de telecomunicaciones. Este análisis permitió apoyar un plan de 10 años de la prefectura para mover el centro hacia otras zonas de la ciudad, a partir de evidencia e información más detallada para generar los nuevos centros.

(47) Los roles de monitoreo y coordinación en la gestión de crisis, que existen en el Centro de Operaciones, implican el uso de procedimientos de otro tipo que no se incluyen en este caso por no involucrar directamente sus actividades de innovación.

(48) Durante el transcurso de este estudio, el laboratorio planificó un proyecto de innovación sin el componente de la participación ciudadana, basado en la capacitación a funcionarios de secretarías de la alcaldía en la visualización de datos. No obstante, hasta el momento todos los proyectos de Lab.Rio recurren a la participación ciudadana como metodología principal para la innovación.

estas dependencias serían imposibles sin el apoyo del liderazgo del gobierno.

El caso es similar en las otras dos unidades. La referencia al apoyo del alcalde fue destacada por todos los entrevistados como fundamental para conseguir: i) el acceso a los datos necesarios para sus estudios e innovaciones y ii) la disposición a usar los datos y paneles desarrollados por PENSA y el Centro de Operaciones para sus procesos de toma de decisiones.

El apoyo del liderazgo resultó clave en los orígenes de estas agencias para que pudieran posicionarse entre el resto de los organismos públicos. Luego de esto, la construcción de redes y la demostración de valor a partir de experiencias concretas han comenzado a desempeñar roles más destacados para la efectividad de estas unidades en la interacción con otras agencias.

El trabajo de construcción de redes de Lab.Rio, PENSA y el Centro de Operaciones refleja esfuerzos principalmente enfocados en conseguir la colaboración de los funcionarios de mediano y bajo rango, que operan a nivel técnico.⁴⁹ Son ellos quienes sostienen la colaboración en el día a día de los proyectos y de ellos dependen muchas decisiones y tareas en la gestión. El contacto con estos actores resulta fundamental para que cada proyecto se nutra del conocimiento específico en el área con la que cuenta cada organismo y para que las innovaciones se adecúen a los procesos que operan en estas agencias.

Para lograr ese apoyo y habilitar el trabajo colaborativo, el laboratorio construye relaciones estrechas con esos funcionarios y consulta su voluntad para participar en proyectos posteriores a través de encuestas. Por su parte, PENSA busca aliados en otras secretarías que les permitan introducir las ideas, adecuarlas al trabajo de sus instituciones y movilizar apoyos en

Recuadro 7: Datos masivos y seguridad vial

El análisis de datos también le permitió a la ciudad de Rio gestionar los accidentes de tránsito. Mediante un programa de intercambio de datos entre la ciudad y Waze, fue posible acceder a reportes de accidentes por parte de los usuarios de esta aplicación. A partir del cruce de esos datos con información sobre la distribución geográfica de los guardias municipales (cada uno lleva un GPS), PENSA identificó la tendencia de que el pico en los accidentes por zona geográfica era anterior al pico de presencia de los guardias. Así, en la gestión de la seguridad vial primaba una dinámica reactiva y no preventiva. La misma información fue luego utilizada para decidir sobre la distribución de las cámaras para controlar excesos de velocidad.

el ámbito interno. La implementación de proyectos piloto es una de sus estrategias principales para lograr ese apoyo.

En conclusión, Rio de Janeiro exhibe una multiplicidad de esfuerzos de innovación que se apoyan en diversos enfoques de trabajo. Por un lado, un laboratorio de innovación se dedica a abrir canales para la participación ciudadana en los procesos gubernamentales. Por otro, PENSA y el Centro de Operaciones hacen un trabajo más enfocado en datos para la planificación estratégica de la ciudad y para la gestión integral de los problemas. El apoyo del alcalde en los tres casos refleja un liderazgo municipal que promueve las innovaciones para una gestión pública más abierta, con mayor participación ciudadana y con un mayor aprovechamiento de los datos.

(49) No obstante, el laboratorio envía comunicaciones semestrales a las secretarías donde se les informa sobre sus iniciativas recientes.

Promover la efectividad de los laboratorios: centralidad, escala y sostenibilidad de las innovaciones

A pesar de zanjarse buena parte de los obstáculos a la innovación en el sector público, algunas características del modelo de promoción de las innovaciones a través de laboratorios pueden traer consigo dificultades para su escalamiento, sobre todo cuando estas unidades no forman parte de un organismo con competencia sobre un área particular o con redes robustas con el resto de las agencias del Estado.⁵⁰ El desarrollo de innovaciones en ambientes muy acotados –y desde entidades diferentes de las que luego se encargan de implementarlas– puede conllevar dificultades para su adopción efectiva y su sostenibilidad en el tiempo.

Desde las etapas iniciales del desarrollo de una innovación, muchos laboratorios enfrentan problemas para ingresar en las agendas de trabajo tradicionales de los organismos de un gobierno, quedando relegados a la intervención sobre temas marginales o de escasa relevancia.⁵¹ Promover la innovación desde un laboratorio requiere de mucha colaboración por parte del resto de los organismos de un gobierno, lo cual es crucial para: i) identificar oportunidades y necesidades para una innovación parti-

cular, ii) desarrollar las innovaciones (en cuyo caso suele ser necesario conocer los procesos existentes en el organismo a cargo del tema u obtener datos que están en su poder), y iii) asegurar su adopción efectiva y sostenida por parte de los organismos del Estado.

El objetivo de esta sección es analizar las formas en que un laboratorio puede intervenir de manera efectiva sobre temáticas centrales de la agenda de una entidad pública tradicional. Asimismo, se analizan los factores que aumentan las chances de que sus innovaciones sean efectivamente adoptadas por otros organismos de un gobierno, y que sean sostenidas en el tiempo y actualizadas oportunamente.

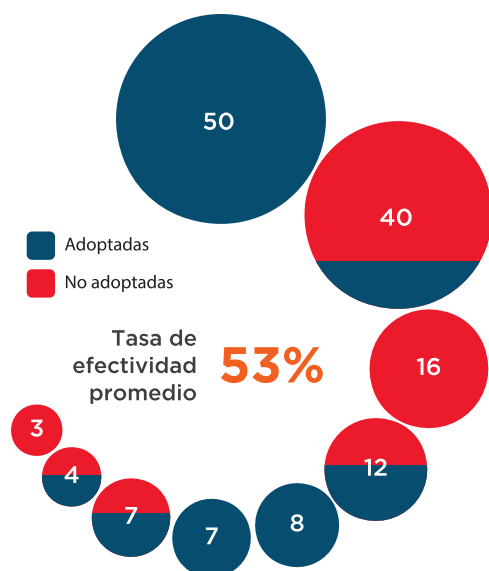
La escala es un componente fundamental de las innovaciones en el gobierno: mientras que en el sector privado los réditos de la innovación suelen ser mayores antes de ser imitados por otras empresas, en la administración pública las ganancias de una innovación tienden a crecer a medida que esta se difunde por el resto de los organismos del Estado (Bloch y Bugge, 2012). Sin embargo, la difusión de las innovaciones que produce un laboratorio se ve

(50) Como indicó Pablo Cerdeira sobre el laboratorio de Rio de Janeiro: "Se trata de um projeto ainda não plenamente absorvido pelas diversas instâncias da Prefeitura. Precisariamos ter um "mini LAB RIO", ou ao menos representantes fixos do LABRIO, pelo menos nas secretarias com maior contato com a população".

(51) Como sostuvo el director de uno de los laboratorios, "los laboratorios latinoamericanos inciden desde la marginalidad y se validan desde lo marginal. Son iniciativas todavía en la periferia de los gobiernos, mientras que en otros lugares las propuestas de reestructuración del Estado pasan necesariamente por los laboratorios".

afectada por las diferencias en la estructura de incentivos de los diferentes organismos (Bloch y Bugge, 2012). En América Latina, el hecho de que los laboratorios son muy recientes se combina con una cultura de gestión donde la experimentación y la co-creación no están tan validadas como en otras latitudes, un escenario que plantea importantes desafíos a los laboratorios para su emergencia como entidades centrales para la modernización del Estado.

Infografía 4: Innovaciones creadas para otro organismo del gobierno y tasa de adopción por laboratorio



A partir del análisis de la encuesta realizada a directores y los estudios de casos de Uruguay y Rio de Janeiro, se identificaron dos grupos de factores que determinan el potencial que tienen los laboratorios para dar centralidad a sus innovaciones y lograr su implementación efectiva y sostenida en otros organismos gubernamentales (véase el cuadro 1).

En primer lugar se encuentran los factores de orden político-institucional. El hecho de que la mayoría de los laboratorios de innovación gubernamental no tenga

Cuadro 1: Factores que determinan el potencial de los laboratorios para la implementación de sus innovaciones

Factores político-institucionales	Redes de política
	Apoyo del liderazgo
Factores asociados a sus metodologías de trabajo	Adecuación técnica a las capacidades existentes de los organismos estatales a los que apoyan
	Instancias de demostración de valor y construcción de significado

responsabilidades operativas propias implica que su efectividad para intervenir en temas sobre los que trabajan otros organismos está asociada al capital político con el que cuentan. Como lo reflejó el trabajo de campo, las fuentes más importantes de este poder de influencia son el apoyo por parte del liderazgo del gobierno y las redes de política. No contar con estos recursos puede implicar, para un laboratorio, que sus tareas e innovaciones queden relegadas a los márgenes de las agendas del resto de los organismos, lo cual dificultaría la implementación de metodologías de innovación en numerosos temas relevantes para la gestión.

La ubicación institucional de los laboratorios y el marco legal que los rige pueden mitigar la incidencia de este problema, especialmente cuando se les asignan competencias específicas mediante regulaciones y cuando se encuentran dentro de un organismo con una responsabilidad operativa propia. Ya se ha visto, por ejemplo, que el acceso del LIS a otras agencias se vio facilitado por factores como la dedicación exclusiva al rediseño de trámites y la ubicación institucional dentro de la

Agesic.⁵² Del mismo modo, el proceso de creación y la estructura de gobernanza del Laboratorio de Gobierno de Chile reflejan ventajas similares.

En segundo lugar, la efectividad de los laboratorios depende de una serie de factores asociados a sus metodologías de trabajo. En particular, el análisis de la encuesta y de los estudios de casos refleja la importancia de: i) generar de instancias que permitan demostrar la utilidad de sus innovaciones y construir un significado compartido alrededor de las mismas y ii) dar adecuación técnica a las soluciones en relación con las capacidades de los organismos que deben adoptarlas. El potencial de escalabilidad y sostenibilidad de las innovaciones de los laboratorios crece en la medida en que sus metodologías de trabajo tienen en cuenta estos factores.

Apoyo del liderazgo

A partir de los estudios de casos, resultó clara la importancia de tocar bases con los líderes de los organismos públicos y conseguir su compromiso, lo cual es fundamental sobre todo en el comienzo de los proyectos, cuando su trabajo aún no es conocido para el resto de las agencias públicas. El rol y la relevancia que adquiere cada laboratorio en la promoción de las innovaciones en un gobierno dependen en gran medida de las intenciones del liderazgo.

El aval del liderazgo puede operar mediante mecanismos formales e informales.

Entre los primeros, se han presentado aquí ejemplos como el decreto que atribuye a la Agesic el liderazgo en la puesta en línea de trámites en la administración pública y reivindica este objetivo desde la presidencia. Un caso particular es el Laboratorio de Gobierno de Chile, cuya creación atravesó, por voluntad de la presidencia, un proceso deliberativo y meritocrático de definición de competencias y selección de sus funcionarios, que aportó visibilidad y legitimidad de origen al laboratorio.⁵³ El liderazgo de un gobierno también puede dar apoyo a la gestión del laboratorio mediante mecanismos informales. Así funciona, por ejemplo, el empoderamiento de Lab.Rio, PENSA y el Centro de Operaciones de Rio de Janeiro gracias al firme apoyo del alcalde de la ciudad.

Una lógica similar opera a nivel intra-institucional: el apoyo de ministros o secretarios a una iniciativa del laboratorio resulta fundamental para activar la colaboración de los funcionarios de menor rango o para dar espacio de acción a los intra-emprendedores que apoyan al laboratorio. Se ha visto, por ejemplo, que la implementación de la metodología de co-creación y descontextualización del LIS en el comité de gestión del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay comenzó a ser considerada por una de sus directoras a partir de la asunción de un nuevo ministro, más proclive a valorar ese tipo de iniciativas. Asimismo, cuando el aporte principal de los laboratorios consiste en el uso de datos para modernizar la gestión, el acompañamiento de la organización resulta fundamental para apoyar el cambio cultural de las organizaciones hacia la toma de decisiones basadas en datos.⁵⁴

(52) Otros laboratorios cuya gestión fue facilitada gracias a su ubicación institucional dentro de instituciones con responsabilidades operativas propias son LabProdam, parte de la empresa de tecnología de la alcaldía de São Paulo, y GobApp, el laboratorio de ideas de la división de capacidad institucional del Estado en el BID.

(53) Entrevistas a Pablo Collada (5/4/2016) y a Juan Felipe López (7/4/2016).

(54) Entrevista a Pablo Cerdeira (4/13/2016).

Redes de política

La importancia de las redes de política en la implementación y difusión de innovaciones en el sector público ha sido destacada por la literatura reseñada en las secciones anteriores. En el marco de la innovación en el sector público, las redes permiten: i) generar y atraer nuevas ideas de fuentes externas; ii) adaptar las propuestas a los intereses e inquietudes de los actores clave a partir del uso de información estratégica; iii) movilizar apoyos a favor de las iniciativas, y iv) dar credibilidad a los emprendedores de las innovaciones.

Las redes facilitan el intercambio de información estratégica sobre las prioridades en las agendas de las instituciones y de sus actores clave. La sensibilidad de los funcionarios de un laboratorio frente al esquema de incentivos de sus contrapartes en otros organismos del Estado genera oportunidades para el desarrollo o la introducción de innovaciones. Conocer sus inquietudes y preocupaciones permite dar adecuación política a sus propuestas y aumentar sus chances de éxito. Esto es especialmente relevante si se considera que la escasez de apoyo político de los organismos ha sido destacada por los laboratorios entre los factores principales del fracaso en el escalamiento de las innovaciones. Si se considera que, para el 75% de los laboratorios encuestados, las áreas de acción no están estrictamente precisadas sino que se definen por adhesión, el apoyo inicial del resto de los actores del gobierno es un activo fundamental.⁵⁵

Como indicó un ex funcionario de un laboratorio de innovación municipal:

Si juegan solamente en el ámbito de lo técnico o de lo innovador, tienen un lenguaje diferente. Para innovar en lo político tienes que tener un lenguaje político. La capacidad de conseguir apoyo político de un laboratorio es algo así como la mitad de su fuerza (...) Muchas veces algo no se mueve porque el sujeto A está peleado con el sujeto B, y son de corrientes políticas diferentes. Se requiere de mucha astucia, olfato, capacidad de moverse en esas corrientes políticas e impactar en ellas.⁵⁶

Por otra parte, las redes con funcionarios medios y de menor rango son, en muchos casos, una condición previa para el acceso a datos relevantes y para el conocimiento detallado de los procesos. Esto cobra preeminencia cuando se tiene en cuenta que cerca del 77% de los laboratorios encuestados acude a otras divisiones del gobierno para acceder a información y obtener datos. A pesar de los avances recientes en las regulaciones sobre datos abiertos en algunos países de la región, en muchos casos la disponibilidad de los datos aún depende de la voluntad personal de los funcionarios a cargo de las bases, de modo que un cambio de la persona que ocupa el cargo puede implicar un cambio en la disponibilidad de la información.⁵⁷ Este es un ejemplo del tipo de actores de mediana jerarquía cuyo apoyo ha sido posible cosechar a través de la formación de redes por parte de los laboratorios de la región.⁵⁸

Los dos estudios de casos permitieron observar procesos de formación de redes no únicamente con el liderazgo sino, sobre

(55) En otros casos, como el del Laboratorio de Gobierno de Chile, la información estratégica sobre prioridades de la gestión proviene de actores con los que no necesariamente se terminan encarando proyectos conjuntos. Este laboratorio accede a esa información a través de un modelo de gobernanza multi-sectorial en su directorio.

(56) Entrevista a Pablo Collada (5/4/2016).

(57) Entrevistas a Pablo Collada (5/4/2016), Romina Colman (5/13/2016) y Carolina Pozo (6/2/2016).

(58) Entrevistas a Pablo Cerdeira (5/4/2016), Darío Bizzo (5/4/2016), André Oremond (5/4/2016), Carolina Pozo (6/2/2016) y Rudy Bormann (6/2/2016).

todo, con los mandos medios y los funcionarios menos jerárquicos de las instituciones, pues de ellos suele depender gran parte de las decisiones relevantes para la colaboración con un laboratorio.⁵⁹ El esfuerzo impreso por parte de PENSA, Lab. Rio y el LIS en la búsqueda de aliados internos comprometidos con el uso de sus metodologías refleja la importancia de este factor.⁶⁰

Finalmente, las redes permiten movilizar los apoyos necesarios para la adopción efectiva y sostenida de las innovaciones. El proceso de generar credibilidad sobre el equipo del laboratorio y construir un significado particular sobre la innovación se facilita cuando existen vínculos de confianza previos entre los actores.⁶¹ Sin embargo, en ausencia de estos últimos, instancias como los proyectos piloto permiten construir vínculos con cierto grado de confianza en el trabajo de los laboratorios.⁶²

Las características más importantes de una red para la efectividad de los laboratorios son: i) los niveles de intercambio de información estratégica y datos, ii) la confianza entre sus miembros y iii) el grado en que se comparten visiones sobre los problemas de la sociedad. La formación de este tipo de vínculos requiere astucia y capacidad de operar en el plano político. Esto reviste de importancia al rol del liderazgo del laboratorio y su experiencia en la gestión pública, su capacidad de movilizar apoyos, comunicar efectivamente y en el lenguaje apropiado, e interpretar motivaciones políticas y presupuestarias.

Instancias de demostración de valor y construcción de significado

Parte de la literatura sobre la difusión de innovaciones atribuye su potencial de propagación a las ventajas relativas en términos de eficiencia que estas generan respecto del statu quo (Korteland y Bekkers, 2007; Greenhalg et. al, 2004). Desde esta perspectiva, llamada funcionalista, cobran relevancia las capacidades de un laboratorio para testear las innovaciones y demostrar resultados positivos. Sin embargo, las medidas tomadas en el sector público no pueden ser comprendidas únicamente a la luz de su eficiencia y efectividad: también hay que considerar para ello factores como las influencias entre los actores, los simbolismos y la cultura organizacional de las instituciones. Es preciso tomar en cuenta el significado que se asigna a una innovación por parte de los actores en posición de adoptarla. Desde esta perspectiva, se asume una *lógica de lo apropiado*, en la que el proceso de toma de decisiones de un actor, equipo o institución depende del rol que estos se asignan a sí mismos dentro de una red más amplia en la que deben legitimarse y con la que comparten, en diversos grados, una cultura de gestión particular y una cosmovisión sobre los problemas de la sociedad (Korteland y Bekkers, 2007). Esta perspectiva ha sido denominada *constructivista* y asume que el modo en que se interpreta una innovación

(59) Esto implica, en muchos casos, lidiar con egos y con el miedo de algunos funcionarios a dejar de ser necesarios en un rol específico. Las unidades examinadas en los estudios de casos cuentan con instancias de diálogo donde se deja en claro que el tiempo liberado de los funcionarios puede dedicarse a tareas de mayor valor agregado.

(60) En palabras del director de PENSA: "A veces es necesario ir hablándoles a través de un insider que entienda el valor de trabajar con datos, y convencerlos de que eso puede mejorar su trabajo. Que no lo entiendan como una pérdida de control sobre su agenda sino como un apoyo a su trabajo. Los puntos focales son muy importantes para eso".

(61) Hemos visto que el LIS pudo hacer uso de la confianza de otras instituciones en la Agesic durante sus primeras experiencias en el proyecto piloto.

(62) Entrevistas a Silvia Da Rosa (5/30/2016), Karime Ruibal (5/30/2016), Pablo Cerdeira (4/13/2016), André Oremond (4/13/2016) y Dario Bizzo (4/13/2016).

es el producto de diversos factores, como la teoría del cambio en la que se la enmarca y justifica, la credibilidad del equipo que la propone y el lenguaje con el que se la presenta (Korteland y Bekkers, 2007; Greenhalg et. al, 2004).

La implementación efectiva de las innovaciones de los laboratorios requiere un proceso complejo, no lineal, de comunicación, aprendizaje y adaptación mutua entre el equipo encargado de generar la innovación desde el laboratorio y un equi-

po capaz de adoptarla y colaborar en su desarrollo desde otro organismo del Estado. El intercambio entre ellos reduce la incertidumbre alrededor de una innovación particular y le aporta adecuación -técnica y política- y pertinencia para la agencia adoptiva (Korteland y Bekkers, 2007). La escalabilidad y la sostenibilidad de las innovaciones dependen de los mecanismos que ponen en marcha los laboratorios para demostrar su valor y para moldear la forma en que el resto de los organismos públicos las comprende.

La importancia de contar con un significado compartido sobre una innovación determinada fue clara en la consulta a los laboratorios de la región y a las instituciones para las cuales se diseñaron sus innovaciones.⁶³ Consultados sobre los motivos de los fracasos en cuanto a la adopción efectiva de sus innovaciones por parte de los organismos del Estado, uno de los factores más destacados en la encuesta a los laboratorios fue la visión del liderazgo respecto de cada innovación.

Para trabajar sobre este aspecto, una de las instancias más populares entre los laboratorios de la región es la implementación de proyectos piloto. Además de

permitir el testeo en ambientes controlados, estos proyectos proveen victorias rápidas y de bajo riesgo que permiten demostrar la utilidad de la gestión de un laboratorio y ganar la confianza del resto de los actores. Implementar proyectos piloto abre las puertas a interacciones en las que es posible poner sobre

la mesa el rol del laboratorio y comenzar a construir una imagen sobre el mismo. La importancia de estos ejercicios fue destacada por la mayoría de los entrevistados.

Las instancias de co-creación también pueden servir a este objetivo. El potencial de escalabilidad y sostenibilidad de una innovación aumenta significativamente cuando los actores clave están involucrados en su desarrollo desde el inicio. Como se adelantó en el estudio de caso de Uruguay, esto no solo aporta la adecuación de las innovaciones respecto de las limitaciones de los diferentes actores sino que, además, crea un sentido de apropiación por parte de quienes tienen la potestad para implementarla efectivamente. Todos los laboratorios encuestados dijeron trabajar en conjunto con otros organismos del gobierno durante la etapa de diseño de sus innovaciones.⁶⁴

“Es importante hacerles entender que no tener el trámite en línea es un problema, que el statu quo es un problema”

Silvia Da Rosa, Directora del Laboratorio de Innovación Social, Uruguay

“Que los dueños del tema no estén convencidos es la antesala del fracaso”

Juan Felipe López, Director Ejecutivo del Laboratorio de Gobierno, Chile

(63) Entrevistas a André Oremond (4/13/2016), a funcionarios del MEC y del MVOTMA (6/3/2016), y a Juan Felipe López (7/4/2016). Cuestionario aplicado a directores de LAB y entrevistas del 30/5/2016.

(64) Otras actividades como el testeo de proyectos piloto y la implementación de proyectos obtuvieron valores más bajos, aunque todavía elevados: 83% y 75%, respectivamente.

Como ya se ha destacado, la mayoría de los laboratorios de la región no ejerce evaluaciones de impacto propiamente dichas ni experimentos aleatorios que permitan testear el resultado de sus innovaciones de manera rigurosa y a pequeña escala. Esto no solo implica menos herramientas para demostrar la efectividad de sus intervenciones sino también un desempeño más pobre en los roles –que puede encarnar un laboratorio– de descubrimiento y testeo controlado de nuevas alternativas de gestión.⁶⁵

En cuanto a la discusión teórica presentada al inicio de esta sección, las experiencias recolectadas en el trabajo de campo sugieren que ambos enfoques –el funcional y el constructivista– conservan cierto poder explicativo sobre la escalabilidad y sostenibilidad de las innovaciones de los laboratorios. Funcionarios de los laboratorios y de sus contrapartes en organismos del Estado destacaron la importancia no solamente de poder demostrar el valor agregado del laboratorio y sus iniciativas, sino también de que la gestión de este último tenga credibilidad y suficiente adecuación a las motivaciones, la visión y la cultura organizacional del resto de los actores e instituciones.

Adecuación técnica a las capacidades existentes

La consulta a directores de los laboratorios de la región refleja que los objetivos de “incorporar tecnología a la administración pública” y “modernizar los procesos de la administración pública” son

de prioridad alta o muy alta para la mayoría de ellos. Sin embargo, consultados sobre los motivos principales de sus fracasos en conseguir que otros organismos adopten sus innovaciones, la escasez de apoyo político convive entre los más relevantes con la complejidad técnica de sus productos y la escasa capacidad técnica de las agencias para las que fueron desarrollados. Esto refleja el desafío, que enfrentan los laboratorios, de mantener un equilibrio entre empujar la frontera de capacidades tecnológicas del sector público y lograr que las innovaciones sean luego efectivamente implementadas y sostenidas en el tiempo.

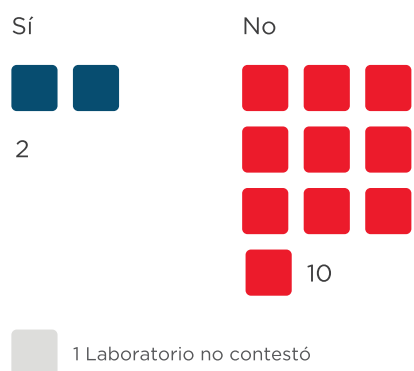
Más precisamente, la escalabilidad de las innovaciones depende de la flexibilidad técnica de los laboratorios y de su capacidad de adaptarse a los procesos y sistemas informáticos de las instituciones a las que buscan apoyar. Este hecho se hizo claro en Uruguay, donde el proceso de rediseño de los trámites incluye una instancia en la que se comprueba la compatibilidad de la innovación buscada con los sistemas de los ministerios a los que se apoya.

Asimismo, la operación efectiva y sostenida de las innovaciones requiere contar con funcionarios suficientemente capacitados para trabajar con ellas. Unidades como LIS, el Centro de Operaciones y el Laboratorio de Gobierno de Chile mitigan este problema ofreciendo actividades de capacitación a funcionarios. En el plano tecnológico, la sostenibilidad de las innovaciones depende de este factor y de la frecuencia con la que el producto deba ponerse al día en función de nuevas necesidades. En ambos casos, los laboratorios de innovación pueden facilitar los procesos ofreciendo entrenamiento, brindando acompañamiento, y actualizando oportunamente los componentes tecnológicos

(65) En la segunda sección se han presentado ejemplos de laboratorios que llevan a cabo estas actividades en otras regiones del mundo. Algunos de ellos son el Behavioural Insights Team, Barcelona Urban Lab, Social and Behavioral Sciences Team y La 27e Región.

de sus innovaciones. La mayoría de los laboratorios de la región no lleva a cabo actividades de acompañamiento para los organismos luego de implementadas las innovaciones.

Gráfico 5: ¿El laboratorio tiene algún mecanismo de acompañamiento para las instituciones a las que apoya una vez implementada la innovación?



Conclusiones y recomendaciones

América Latina atraviesa un período en que los cambios tecnológicos y las nuevas demandas ciudadanas invitan a los gobiernos a adaptarse con estrategias de modernización y apertura que requieren altos niveles de innovación. En consecuencia, las metodologías y los actores institucionales encargados de promover dichas estrategias desempeñan roles clave en el futuro de la calidad institucional de la región y deben ser comprendidos en sus diferentes aristas. Por ello, en este trabajo se ha estudiado la contribución de los laboratorios de innovación gubernamental latinoamericanos para asumir ese rol, así como sus desafíos y los modos en que pueden aumentar sus niveles de éxito.

Estas nuevas unidades han comenzado a posicionarse como organismos de apoyo de otras instituciones públicas en proyectos de innovación, absorbiendo el riesgo inherente a estas últimas y aportando conocimiento en metodologías de co-creación, diseño centrado en el humano, gestión de medios digitales y, en menor medida, ciencia de datos. Todos los laboratorios encuestados comparten la característica de estar compuestos por personal multidisciplinario y con diferentes niveles de experiencia en el sector público, el sector privado, la aca-

demia y ONG. A continuación, se describen las conclusiones y recomendaciones más específicas del estudio:

1 La creación de laboratorios latinoamericanos se origina en la agenda de gobierno abierto.

Las premisas del gobierno abierto conforman el ethos de muchos de los recientes laboratorios latinoamericanos, distinguiéndolos de las experiencias análogas fuera de ALC. En muchos de los casos latinoamericanos, su misión principal es adaptar el Estado a un nuevo ciudadano y a nuevas formas de gestionar de manera colaborativa, con más participación ciudadana y mayor transparencia, tendiendo canales de diálogo entre el gobierno y la ciudadanía mientras se aprovechan las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías. En consecuencia, el trabajo de la mayoría de los laboratorios estudiados aquí se enfoca en los puntos de contacto entre el Estado y los ciudadanos, con proyectos de publicación de datos en formatos abiertos, el rediseño de procesos y la digitalización de trámites administrativos o la creación de instancias de colaboración ciudadana.⁶⁶ Si bien este tipo de actividades son valiosas en sí mismas, los gobiernos de la región pueden sacar mayor provecho de este tipo de unida-

(66) Por ejemplo, para co-diseñar aplicaciones que permitan acceder fácilmente a información útil, o digitalizar trámites y servicios públicos.

des de innovación si su trabajo también se aplica a los aspectos de la gestión que no radican directamente en el vínculo entre el Estado y el ciudadano. Problemas diversos como la escasez energética o el colapso de sistemas de transporte pueden ser abordados desde aspectos internos a la gestión, así como con metodologías que no necesariamente incluyen la convocatoria a propuestas ciudadanas. Asimismo, es importante evitar que la apertura a propuestas ciudadanas termine siendo una respuesta al déficit de recursos humanos capacitados *trabajando dentro del Estado* y desarrollando respuestas fundamentadas a los problemas de política pública. El trabajo en temas de gobierno abierto es beneficioso para el Estado, pero no debería ser el único ámbito de acción de los laboratorios de innovación.

2 La necesidad de experimentar y la tolerancia al fracaso.

Los laboratorios de la región recurren muy poco, o casi nada, a experimentos aleatorios o metodologías para el testeado de innovaciones en ambientes controlados y la evaluación rigurosa de sus resultados. Las propias legislaciones no solo no alienan la innovación, sino que tampoco toleran el error. Por ejemplo, no se incorporan mecanismos para excluir a los ejercicios de experimentación de las posibles sanciones si algo sale mal. Resultaría muy fácil y muy poco innovador si se operara sobre lo que ya se sabe que funciona. La experiencia de los laboratorios de otras regiones refleja que en este campo existen oportunidades para ganar credibilidad y afianzarse como agencias clave en la modernización del Estado. En particular, la experimentación permite gestionar el riesgo de manera que las innovaciones puedan adquirir escala una vez conocidos sus resultados precisos en ambientes controlados. Desarrollar más ampliamente este tipo de capacidades en los laboratorios latinoamericanos podría fortalecer su rol como unidades aptas para

apoyar a otros organismos gubernamentales en la gestión de proyectos de riesgo y cambios de política. Los pasos futuros en esta línea podrían ser: i) generar capacidades, en los laboratorios, en áreas de diseño experimental, evaluación de impacto y economía conductual y ii) conferir, desde el marco legal y en la práctica institucional, cierto espacio para el fracaso.

3 La importancia del trabajo con datos.

El aumento en la cantidad de datos y el crecimiento acelerado de las capacidades de procesamiento habilitan nuevos mecanismos de resolución de problemas públicos sobre la base del análisis de datos con fines descriptivos, predictivos o prescriptivos. Como ejemplifica el caso de PENSA en Rio de Janeiro, los laboratorios pueden aumentar significativamente su valor agregado a la gestión si logran aprovechar estas oportunidades, incrementando la efectividad y la eficiencia de sus gobiernos en diferentes áreas. Para lograrlo, es necesario contar con personal altamente capacitado en ciencia de datos, acceder efectivamente a la información necesaria y convertirla en información aplicable en los diferentes sectores de la gestión. En particular, el análisis de datos masivos muchas veces se lleva a cabo sobre bases de datos diversos, recabados por distintas instituciones. El rol articulador de los laboratorios y la posición transversal de algunos de ellos los convierte en candidatos fuertes para llevar a cabo esas prácticas, al menos inicialmente, dentro de los gobiernos de la región.

4 La dificultad de posicionarse entre otros organismos como un actor de apoyo en la innovación.

Los desafíos más destacados para tener en cuenta a la hora de crear un laboratorio que sea capaz de estimular la innovación en el sector público son: i) poder apoyar a

los organismos públicos en temas y procesos centrales a sus agendas, sin quedar relegados a temáticas marginales; ii) lograr la adopción efectiva y el escalamiento de sus innovaciones por parte de los mencionados organismos, y iii) dar sostenibilidad y asegurar el mantenimiento de las soluciones que los laboratorios desarrollen. Es posible que estos desafíos se mitiguen en aquellos laboratorios y equipos de innovación que han comenzado a surgir dentro de las instituciones sectoriales, para el trabajo en esas áreas exclusivamente y no como apoyo transversal a toda la administración.⁶⁷

5 La importancia del apoyo del liderazgo y del mandato legal.

Estos dos factores son imprescindibles en el período inicial de la operación de un laboratorio, cuando su credibilidad aún no ha sido probada y cuando el resto de los organismos del gobierno no conoce sus metodologías de trabajo. Tanto el acceso a la información necesaria para llevar adelante las innovaciones como la colaboración de los actores clave para cada proyecto se facilitan con el apoyo de líderes en el gobierno y con su traducción en mandatos legales que les asignen competencias a los laboratorios. Es importante evitar que estos últimos se conviertan en meras herramientas de marketing, sin capacidades reales de generar proyectos de innovación en el gobierno.

6 Las redes de política promueven la efectividad de los laboratorios.

El trabajo de campo reflejó la importancia de tomar en cuenta la sensibilidad de los miembros de los laboratorios

respecto de los intereses e inquietudes programáticas, políticas y presupuestales de las instituciones, y sus actores clave. Las redes aportan credibilidad a los laboratorios, les facilitan el acceso a información estratégica y datos, y les permiten movilizar apoyos a favor de las iniciativas. En esta línea cobra relevancia la dotación del personal de un laboratorio. La incorporación de funcionarios con experiencia en el sector público o con vínculos relevantes a lo largo del gobierno puede ayudar a estas unidades a comprender mejor el esquema de incentivos y preocupaciones de los actores con los que interactúa.

7 Adaptación a las restricciones y construcción de significado.

El trabajo de un laboratorio no ocurre en un vacío sino, más bien, en un contexto que lo precede y entre actores con incentivos y visiones diferentes de los suyos propios. Para ser efectivo, el apoyo a los organismos debe tener en cuenta este tipo de restricciones -de orden político, legal, técnico y presupuestal- y tratar de generar innovaciones a partir de ellas. Los esquemas de co-creación entre el laboratorio y las instituciones a las que apoya son fundamentales para asegurar la adaptación a esas restricciones, a la vez que permiten construir un significado compartido alrededor de las innovaciones, y generan sentimientos de apropiación por parte de los actores involucrados. La metodología de pensamiento de diseño, utilizada por una gran parte de los laboratorios latinoamericanos, debe ser adaptada al trabajo en el sector público para incorporar estas formas de sobrellevar los múltiples obstáculos y lograr el acuerdo de actores de veto.

(67) Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de Brasil abrió un laboratorio de Innovación y coparticipación y la Secretaría Municipal de Transporte de São Paulo creó el MobiLab. Véase <http://portal.tcu.gov.br/innovatcu/inicio.htm> y <http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/>.

8 La importancia de gestionar el riesgo.

Uno de los aportes principales que hace un laboratorio al resto de las instituciones de un gobierno consiste en absorber los riesgos de la innovación. En un contexto donde los fracasos pueden implicar altos costes presupuestales, generar problemas a multitudes de personas e interrumpir carreras políticas, el surgimiento de unidades capaces de internalizar riesgos puede ser un gran estímulo para la innovación. Sin embargo, la legitimidad de los equipos para asumir ese rol no se logra con el simple hecho de llamarlos “laboratorios”, sino con su dotación efectiva de capacidades para gestionar esos riesgos. En este documento se han nombrado tres mecanismos que los laboratorios deben poder poner en práctica si quieren asumir el rol –muy necesario en los gobiernos actuales de la región– de internalizar los riesgos de las innovaciones:

- **Testeo de innovaciones a pequeña escala con proyectos piloto o experimentos:** esto permite evaluar los resultados de las innovaciones y orientar su rediseño antes de que las innovaciones sean escaladas.
- **Incorporación de actores clave en procesos de diseño e implementación de las políticas:** los esquemas de co-creación permiten asegurar el apoyo de actores clave y prever reacciones a la iniciativa.⁶⁸
- **Administración ascendente del riesgo:** comenzar con victorias rápidas permite construir la credibilidad y las redes necesarias para asegurar el éxito de proyectos más riesgosos, en los que el apoyo y la confianza de actores clave pueden ser fundamentales.

9 La necesidad de contar con recursos para apoyar a otras áreas de la administración.

En el sector público es muy habitual que un área solicite apoyo técnico de otro organismo, pero que luego no cuente con los recursos para implementar las soluciones que se proponen. En este contexto, dotar a los laboratorios no solo de las capacidades técnicas que precisan sino también de presupuesto suficiente para apoyar a sus “clientes internos” resulta esencial para impulsar su trabajo, especialmente en su fase inicial, al facilitar su vinculación con esos organismos, presumiblemente poco dispuestos a invertir en actividades de innovación por parte de equipos externos a ellos.⁶⁹ Dotándoles de presupuesto, el riesgo que absorben los laboratorios en la generación de innovaciones no es solo reputacional sino también financiero. Por otra parte, la flexibilidad en el uso de los recursos y el otorgamiento del financiamiento con anticipación –en el marco del proceso de elaboración del presupuesto– facilita la respuesta de los laboratorios a oportunidades cambiantes y sus posibilidades de atender las solicitudes de apoyo con mayor rapidez.

El desafío de estimular la innovación en el sector público es complejo y multifacético. Si bien los laboratorios constituyen una de las formas en que los gobiernos pueden encarar esta tarea, no son la única. Más bien, los ecosistemas de innovación pueden promoverse a través de mecanismos independientes como los que se han descrito en la segunda sección de este trabajo. Las investigaciones futuras deberían analizar en mayor profundidad esos mecanismos, así como aquellos aso-

(68) Las fases de empatía, generación de prototipos y testeo pueden ser las más convenientes para la incorporación de una gama diversa de actores.

(69) Con el apoyo del BID, la Agesic (Uruguay) implementó una modalidad de fondos concursables, a través de la cual se hizo un llamado a los organismos públicos para que presentaran sus proyectos de gobierno electrónico. La institución premió a los ganadores con apoyo técnico y recursos para desarrollar las soluciones.

ciados a la construcción de ecosistemas de datos y la promoción de su uso en la gestión pública. A su vez, sería de utilidad avanzar en el conocimiento más detallado sobre el impacto de los marcos legales y las estructuras presupuestarias de los laboratorios, así como en la elaboración de estudios de casos que expongan historias de éxito y bases de datos que categoricen los tipos de innovación en gobiernos de la región. Este trabajo se ha enfocado especialmente en los laboratorios, cuyo surgimiento en la región comenzó hace poco tiempo y continúa en muchas administraciones. Aquí se ha analizado de forma crítica su rol en el marco más amplio de la innovación gubernamental, se han delineado tendencias regionales, y se han

ofrecido recomendaciones para aprovechar las oportunidades actuales y generar espacios realmente capaces de estimular la innovación en los gobiernos latinoamericanos. La promoción de innovaciones a través de laboratorios requiere que estos sean empoderados con acceso a datos, recursos y competencias en temas de importancia para la gestión. A su vez, la efectividad de los laboratorios depende de sus capacidades para gestionar riesgos, aprovechar el potencial de los datos y co-crear con diferentes actores. De otra manera, la institucionalidad vacía de estas unidades pone en riesgo la credibilidad de las metodologías de innovación y la de los vientos de cambio hacia una gestión más dinámica y tecnológica en la región.

Bibliografía

- Australian Government. 2011. "Working towards a Measurement Framework for Public Sector Innovation in Australia." Canberra: Department of Innovation, Industry, Science and Research.
- Barnsley, J., L. Lemieux-Charles y M. McKinney. 1998. "Integrating Learning into Integrated Delivery Systems." *Health Care Manage Rev.*, invierno, 23(1):18-28.
- Barómetro Global de Corrupción. 2013. Disponible en <http://www.transparency.org/gcb2013>.
- Bekkers, V., J. Edelenbos y B. Steijn (eds.). 2011. *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Bloch, C. 2011. "Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual." Copenhagen: The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Bloch, C. y M. Bugge. 2012. "How to Measure Innovation in the Public Sector? Innovation Indicators in a Public Sector Context." 1st International EIBURS-TAIPS conference on Innovation in the public sector and the development of e-services, Urbino, Italia.
- Bloch, C., L. Lassen Jørgensen, M. Norn y T. Bundgaard Vad. 2009. "Public Sector Innovation Index: A Diagnostic Tool for Measuring Innovative Performance and Capability in Public Sector Organizations." Trabajo encargado por Nesta.
- Borins, S. 2000. "Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers." *Public Administration Review* 60(6):498-507.
- Burt, R. 1973. "The Differential Impact of Social Integration on Participation in the Diffusion of Innovations." *Social Science Research* 2(2):125-44.
- Castells, M. y G. Cardoso (eds.). 2005. *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Washington, D.C.: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations.
- Comisión Europea. 2013. "Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture." Informe del Grupo de Expertos sobre Innovación en el Sector Público. Bruselas: Directorate-General for Research and Innovation.
- Daglio, M., D. Gerson y H. Kitchen. 2015. "Building Organizational Capacity for Public Sector Innovation." Documento de antecedentes preparado para la conferencia de la OCDE "Innovating the Public Sector: From Ideas to Impact," París, 12-13 de noviembre de 2014.
- Fuglsang, L. y J. Storm Pedersen. 2011. "How Common Is Public Sector Innovation and How Similar Is It to Private Sector Innovation?" En: V. Bekkers, J. Edelenbos y B. Steijn (eds.), *Innovation in The Public Sector: Linking Capacity And Leadership*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Fosk, A. 2015. "Futuro Digital LATAM 2015: el repaso del año digital 2014 y qué significa para el año siguiente". Buenos Aires: Comscore.
- Gervasoni, C. 2010. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." *Journal of Politics in Latin America* 2/2010:13-52.
- Goldsmith, S., y S. Crawford. 2014. *The Responsive City: Engaging Communities through Data-smart Governance*. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.
- Gómez-Mont, G. 2015. "Experimento No. 001: ¿un laboratorio para la ciudad?" Diario Excelsior, 9 de febrero. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/blog/apuntes-desde-la-megalopolis/experimento-no-001-un-laboratorio-para-la-ciudad/1007242>.

- Greenhalgh, T., G. Robert, F. Macfarlane, P. Bate y O. Kyriakidou. 2004. "Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations." *The Milbank Quarterly* 82(4):581-629.
- Hughes, A., M. Farren-Handford y C. Baker. 2009. "Public Sector Innovation Index: Exploratory Project." Londres: Ernst & Young. Disponible en <https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/kcfinder/files/Public%20Sector%20Innovation%20Index%20Exploratory%20Project.pdf>.
- Hughes, A., K. Moore, N. Kataria. 2011. "Innovation in Public Sector Organisations. A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector." Londres: Nesta.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: HarperCollins College Publishers.
- Klijn, E. H., J. B. Edelenbos, J. y B. Steijn. 2010). "Trust in Governance Networks; its Impact and Outcomes." *Administration and Society* 42(2):193-221. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/249625524_Trust_in_Governance_Networks_Its_Impacts_on_Outcomes.
- Kohli, J. y G. Mulgan. 2010. "Capital Ideas. How to Generate Innovation in the Public Sector." Washington, D.C.: Center for American Progress and The Young Foundation. Disponible en: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/07/pdf/dww_capitalideas.pdf.
- Koppenjan, J. y E. Klijn. 2004. "Managing Uncertainties in Networks; a Network Approach to Problem Solving and Decision Making." Londres: Routledge.
- Korteland, E. y V. Bekkers. 2007. "Diffusion of e-government Innovations in the Dutch Public Sector: The Case of Digital Community Policing." *Information Polity* 12(3):139-150.
- Kostkova, P., M. Szomszor y C. St Louis. 2014. "#swineflu: The Use of Twitter as an Early Warning and Risk Communication Tool in the 2009 Swine Flu Pandemic." *ACM Transactions on Management Information Systems (TMIS)* 5(2):8.
- Lewis, J., M. Considine y D. Alexander. 2011. "Innovation inside Government: The Importance of Networks." En: V. Bekkers, J. Edelenbos y B. Steijn (eds.), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lin, N. 2001. "Social Capital: A Theory of Social Structure and Action." Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Malbon, T. 2016. "The Problem with Design Thinking." Publicado en el blog Medium. Disponible en <https://medium.com/the-many/the-problem-with-design-thinking-988b88f1d696#.g8ltqm1n5>.
- Mintrom, M. y S. Vergari. 1998. "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reform." *The Journal of Politics* 60(1):126-148.
- Nesta. 2009. "An Innovation Index for the Public Sector." Londres: Innovation Unit, Nesta.
- Nooteboom, B. 2002. "Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures." Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Plattner, H. 2010. "An Introduction to Design Thinking. Process Guide." Stanford, CA: Institute of Design. Disponible en <https://dschool.stanford.edu/sandbox/groups/designresources/wiki/36873/attachments/74b3d/ModeGuideBOOTCAM-P2010L.pdf?sessionID=68deabe9f22d5b79bde-83798d28a09327886ea4b>.
- Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen. 2016. "Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe". Nota técnica Núm. IDB-TN-998. Washington, D.C.: BID.
- Rodrik, D. 2004. "Industrial Policy for the Twenty-first Century." Nueva York: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- Rogers, E. 1983. *Diffusion of Innovations*. Nueva York: The Free Press, Macmillan Publishing Co., Inc.
- Rogers, E. y D. Kincaid. 1981. *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*. Nueva York: Free Press, Macmillan Publishing Co., Inc.
- Schreiner, C. 2016. "International Case Studies of Smart Cities. Rio de Janeiro, Brazil." Documento de trabajo Núm. IDB-DP-447. Washington, D.C.: BID.
- The Rockefeller Foundation. 2014. "Social Innovation Labs. How Social Innovation Labs Can Advance your Work." Disponible en <http://globalknowledgeinitiative.org/pdf/Social-Innovation-Labs-External-Guide.pdf>.
- Torjman, L. 2012. "Labs: Designing the Future." Ontario: Mars Solution Labs.

- Totorica, P., S. da Rosa, N. Bianchi, X. Sarno, D. Sarro y A. Fierro. 2016. "La experiencia del Laboratorio de Innovación Social de Agesic". Montevideo: IceGov.
- Transparencia Internacional. 2015. Índice de percepciones de corrupción. Disponible en <http://www.transparency.org/cpi2015>.
- Tufts, N. 2016. "Social Media in Latin America 2015." Nueva York: The Spark Group.
- Valenti, P., R. López Ghio, M. Riorda y F. Straface. 2015. El gobernante latinoamericano. *Estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales*. Documento de trabajo Núm. IDB-DP-382. Washington, D.C.: BID.
- Van de Ven, A., D. Polley, R. Garud y S. Venkataraman. 1999. *The Innovation Journey*. Nueva York: Oxford University Press.
- Weber, M. 1964. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (Traducción de J. Medina Echavarría, edición de J. Winckelmann.) Ciudad de México: FCE.
- Yankelevich, D. et al. 2016. "Big Bang Data en Transporte. Cómo *Big Data* puede ensamblar soluciones de ingeniería en transporte con la gestión sociotécnica de la movilidad en la ciudad". Buenos Aires. Disponible en http://yogobierno.org/out/ganadores/34_big-data-puede-ensamblar-soluciones-de-ingenieria-en-transporte-con-la-gestion-sociotecnica-de-la-movilidad-en-la-ciudad.pdf.
- Zand, D. E. 1972. "Trust and Managerial Problem Solving." *Administrative Science Quarterly* 17:229-240.

Acerca de los autores

Acevedo, Sebastián

Sebastián Acevedo es consultor del BID en la División de Capacidad Institucional del Estado. Desde allí ha trabajado en proyectos de innovación en gobiernos, gobierno abierto y uso de datos masivos en el sector público. Ha sido parte de GobAPP, el laboratorio de ideas del BID. Antes de incorporarse a la división, trabajó en el área de Monitoreo y Evaluación de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del BID y realizó investigación sobre políticas de ciencia, tecnología e innovación, política industrial y relaciones Estado-empresarios. Es licenciado en Ciencias Políticas y Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella.

Dassen, Nicolás

Nicolás Dassen es abogado de la Universidad de Buenos Aires (1994) y cuenta con un máster en Derecho Internacional en la Universidad de Nueva York (1997). Actualmente se desempeña como especialista senior en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del BID. Es experto en temas de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, ética pública y control de la corrupción. Antes de unirse al Banco, trabajó en temas de gobernabilidad y transparencia en la Oficina Anticorrupción de Argentina, el Consejo de la Magistratura y el Congreso Nacional. Se ha desempeñado como experto titular de su país ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA). También representó a la Argentina ante el Grupo de Trabajo contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Ha sido profesor de derecho constitucional y prevención de la corrupción en varias universidades, conferencista, y autor de varios artículos sobre dichas temáticas. Véase http://scholar.google.com/citations?user=_d5G9O0AAAAJ&hl=en.

Anexo 1:

lista de entrevistados

Nicolás Bianchi, Miembro del Laboratorio de Innovación Social, Uruguay, 6/3/2016.

Dario Bizzo Marques, Coordinador de Sistemas en el Centro de Operaciones de Rio de Janeiro, 4/13/2016.

Rudy Borrmann, Subsecretario de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Argentina, 6/2/2016.

Pablo Cerdeira, Director de Datos de Rio de Janeiro, 4/13/2016.

Pablo Collada, Director Ejecutivo de la Fundación Ciudadano Inteligente, Chile 5/4/2016.

Romina Colman, Responsable de Producción de Datos en La Nación Data, Argentina, 5/13/2016.

Viviana Coloretti, Miembro del Laboratorio de Innovación Social, Uruguay, 5/30/2016.

Silvia da Rosa, Directora del Laboratorio de Innovación Social, Uruguay, 5/30/2016.

Nicolás Falcón, usuario de trámites y servicios públicos en Uruguay, 6/3/2016.

Cristiano Ferri, Director del Laboratorio Hácker de la Cámara de Diputados de Brasil, 8/9/2016.

Luiz Guedes, Director de Lab.Rio, 5/7/2016.

Clarisse Linke, Directora de País en el Institute for Transportation & Development Policy, Brasil, 7/19/2016.

Juan Felipe López, Director del Laboratorio de Gobierno, Chile, 7/4/2016.

Amilia Núñez, Secretaria de Administración de Recursos Hídricos, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay, 6/3/2016.

André Ormond, Analista de Información de Tráfico en la Compañía de Ingeniería de Tráfico (CET-Rio), empresa de transporte de Rio de Janeiro, 4/13/2016.

Susana Penino, Secretaria del Director Nacional, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay, 6/3/2016.

Carolina Pozo, Directora del Laboratorio de Innovación de Quito, 6/2/2016.

Ully Ribeiro, ciudadana participante en el Conselho da Juventude da Cidade, 7/25/2016.

Graciela Rodríguez, usuaria de trámites y servicios públicos en Uruguay, 6/3/2016.

Karime Ruibal, Coordinadora del Programa Trámites en Línea, Agesic, Uruguay, 5/30/2016.

Gabriela Sanguinet, Asesora Jurídica, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay, 6/3/2016.

Ximena Sarno, Miembro del Laboratorio de Innovación Social, Uruguay, 5/30/2016.

Patricia Totorica, Miembro del Laboratorio de Innovación Social, Uruguay, 5/30/2016.

Roberto Torres, referente del área de Administración de Recursos Hídricos, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay, 6/3/2016.

Anexo 2:

información complementaria de infografías y gráficos

Infografía 2: Trabajo con datos (página 22)

Laboratorios	Cuenta con equipo dedicado al procesamiento y análisis de datos	Hacen análisis de datos masivos (Big Data)
Mobilab, Sao Paulo	Sí	Sí
Vivelab Bogotá	No	No
iGovSP, Sao Paulo	No	No
Laboratorio Hácker - Cámara de Diputados de Brasil	Sí	No
Laboratorio de Buenos Aires	Sí	Sí
Lab.Rio	No	No
Laboratorio de Xalapa	Sí	No
Laboratorio de Gobierno, Chile	Sí	No
LabProdAm, Sao Paulo	Sí	Sí
Laboratorio de Innovación de Quito	No respondió	Sí
Laboratorio de Innovación Social - Uruguay	No	No
PENSA, Río de Janeiro	Sí	Sí
Laboratorio para la Ciudad, México DF	Sí	No

Infografía 3: Composición de los laboratorios (página 23)

Laboratorios	Cantidad de empleados	Sectores en los que se emplearon sus funcionarios
Mobilab, Sao Paulo	4	Academia, sector público, sector privado, ONG
Vivelab Bogotá	20	Academia, sector público, sector privado, ONG, otros laboratorios de innovación
iGovSP, Sao Paulo	3	Academia, sector público, ONG, otros laboratorios de innovación
Laboratorio Hácker - Cámara de Diputados de Brasil	13	Academia, sector público, ONG, otros laboratorios de innovación
Laboratorio de Buenos Aires	25	Academia, sector público, sector privado, otros laboratorios de innovación
Lab.Rio	8	Academia, sector público, sector privado, ONG
Laboratorio de Xalapa	10	Academia, sector público, sector privado
Laboratorio de Gobierno, Chile	30	Academia, sector público, sector privado, ONG, otros laboratorios de innovación
LabProdam, Sao Paulo	10	Academia, sector público, sector privado, otros laboratorios de innovación
Laboratorio de Innovación de Quito	10	Academia, sector público, sector privado, ONG
Laboratorio de Innovación Social - Uruguay	6	Academia, sector público, sector privado, ONG
PENSA, Rio de Janeiro	5	Academia, sector público, sector privado, ONG
Laboratorio para la Ciudad, México DF	No respondió	No respondió

Infografía 4: Innovaciones creadas para otro organismo del gobierno y tasa de adopción por laboratorio (página 40)

Laboratorios	Innovaciones creadas para otros organismos del gobierno	Innovaciones efectivamente adoptadas
Mobilab, Sao Paulo	3	0
Vivelab Bogotá	4	2
iGovSP, Sao Paulo	16	0
Laboratorio Hácker - Cámara de Diputados de Brasil	N/A	N/A
Laboratorio de Buenos Aires	12	6
Lab.Rio	7	4
Laboratorio de Xalapa	N/A	N/A
Laboratorio de Gobierno, Chile	20	20
LabProdam, Sao Paulo	7	7
Laboratorio de Innovación de Quito	8	8
Laboratorio de Innovación Social - Uruguay	50	50
PENSA, Río de Janeiro	40	10
Laboratorio para la Ciudad, México DF	No respondió	No respondió

Gráficos 2 y 3: ¿Qué nivel de prioridad se asigna a actividades de formación para organismos públicos desde los laboratorios?; Asignación de incentivos para la innovación por parte de organismos públicos. (página 25)

Laboratorios	Prioridad de actividades de formación a organismos públicos	Asignación de incentivos para la innovación
Mobilab, Sao Paulo	Alta	Actividad principal
Vivelab Bogotá	Muy alta	Actividad secundaria
iGovSP, Sao Paulo	Alta	Actividad secundaria
Laboratorio Hácker - Cámara de Diputados de Brasil	Baja	Actividad principal
Laboratorio de Buenos Aires	Media	No se llevan a cabo estas actividades
Lab.Rio	Alta	Actividad principal
Laboratorio de Xalapa	Alta	Rara vez se llevan a cabo estas actividades
Laboratorio de Gobierno, Chile	Muy alta	Actividad principal
LabProdam, Sao Paulo	Media	Rara vez se llevan a cabo estas actividades
Laboratorio de Innovación de Quito	Media	Actividad principal
Laboratorio de Innovación Social - Uruguay	Media	No se llevan a cabo estas actividades
PENSA, Rio de Janeiro	Baja	No se llevan a cabo estas actividades
Laboratorio para la Ciudad, México DF	No respondió	No respondió

Gráfico 5: ¿El laboratorio tiene algún mecanismo de acompañamiento a las instituciones a las que apoya una vez implementada la innovación? (página 46)

Laboratorios	Cuenta con mecanismo de acompañamiento una vez implementada la innovación
Mobilab, Sao Paulo	No
Vivelab Bogotá	Sí
iGovSP, Sao Paulo	No
Laboratorio Hácker - Cámara de Diputados de Brasil	No
Laboratorio de Buenos Aires	No
Lab.Rio	No
Laboratorio de Xalapa	No
Laboratorio de Gobierno, Chile	Sí
LabProdam, Sao Paulo	No
Laboratorio de Innovación de Quito	No
Laboratorio de Innovación Social - Uruguay	No
PENSA, Río de Janeiro	No
Laboratorio para la Ciudad, México DF	No respondió

