

Laboratorios de innovación pública: apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas*

Por Exequiel Rodríguez**

Resumen

Este artículo expone los resultados de un estudio comparado de casos de laboratorios de innovación pública americanos y europeos. Partiendo de la selección de diez casos de cada continente, se definen sus características, propiedades y atribuciones específicas, y, luego, se exploran similitudes, diferencias, variaciones empíricas y regularidades entre ellos. Se concluye la investigación con el desarrollo de lineamientos generales respecto a buenas prácticas en laboratorios de innovación pública.

Palabras clave

Gobierno abierto – innovación pública – laboratorios de innovación – participación ciudadana – buenas prácticas.

Abstract

The following article presents the results of a comparative case study between North and South American and European public innovation laboratories. Based on the selection of ten cases from each continent, their specific traits, properties and attributions are defined. Then, their

* La investigación en la que se sustenta este artículo forma parte de la tesis de grado del autor, «Laboratorios de innovación pública: un estudio comparado de casos americanos y europeos», dirigida por la Dra. Rita Grandinetti (UNR), que será publicada por la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (Red InnoLabs), integrada por socios de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y México, y financiada por el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

** Investigador del Grupo de Estudios en Innovación Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correo electrónico: <exequiel.rodriguez@icloud.com>.

similarities, differences, empirical variations and the regularities among them are explored. The research concludes with the development of general guidelines regarding good practices within public innovation laboratories.

Key words

Open Government – public innovation – innovation labs – civic engagement – good practices.

Introducción

Este artículo desarrolla algunos de los lineamientos más significativos de una investigación más amplia, encuadrada dentro de la primera etapa de creación de la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (Red InnoLabs), impulsada gracias al Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). En este sentido, el primer objetivo de la red —satisfecho a partir de la investigación realizada— ha sido delimitar el concepto de *laboratorio de innovación pública* y ahondar en la identificación de experiencias a nivel internacional y sus buenas prácticas. En concreto, la investigación identifica, caracteriza y compara las experiencias americanas y europeas de laboratorios de innovación pública, explorando, especialmente, el impulso a estos espacios en el contexto de la expansión reciente del paradigma de gobierno abierto.

Este paradigma ha adquirido en la última década una relevancia central para la ciencia política, en general, y para la administración pública, en particular. Transparencia, colaboración y participación —sus principios rectores— no son conceptos nuevos para la disciplina. Sin embargo, sí es novedoso su desarrollo particular en el contexto contemporáneo, ya sea por el impacto que las tecnologías de información y comunicación (en adelante, TIC) han tenido en su puesta en práctica o por las transformaciones que las nuevas metodologías para la innovación, centradas en el ciudadano, han impulsado en la propia gestión pública.

En este sentido, como se verá a lo largo de este artículo, los laboratorios de innovación pública se han ido posicionando como espacios emblemáticos

dentro de las políticas de gobierno abierto, sobre todo, en América Latina (Acevedo y Dassen, 2016: 28). Elementos de transparencia, participación y colaboración se encuentran presentes, y la innovación, entendida como proceso creador de valor público más allá del desarrollo tecnológico, es el motor fundamental de todas las iniciativas.

Sin embargo, la producción académica sobre el tema en español es aún escasa, con la excepción de los relevamientos realizados por Acevedo y Dassen (2016), Arros Valdivia (2016) y Rojas-Martín y Stan (2018). Debido a esto, no es el propósito de la investigación de la que se nutre este trabajo probar una hipótesis. Más bien, a partir de un trabajo comparativo, descriptivo y analítico sobre una selección de veinte casos, se busca generar un aporte novedoso —y necesario— en cuanto a buenas prácticas de laboratorios de innovación pública.

En síntesis, la novedad del fenómeno, su crecimiento reciente y exponencial, su relevancia para el campo de la ciencia política —a partir de su relación intrínseca con diversas problemáticas inherentes a la gestión pública— y la escasez de trabajos en español son algunas de las cuestiones que han despertado el interés en el desarrollo de la investigación. ¿Cuántos laboratorios hay? ¿A qué se dedican? ¿Qué metodologías utilizan? ¿Qué características comparten? ¿Cómo es su relación con las burocracias tradicionales? ¿Existen diferencias entre las experiencias americanas y las europeas? ¿Cuáles pueden considerarse casos arquetípicos? Estas preguntas son algunas de las que intentan abordarse —y comparar— durante el curso del trabajo.

1. Marco teórico

Los laboratorios de innovación emergen a partir de la necesidad de fomentar y extender las interfaces de participación y colaboración ciudadana en el marco del paradigma de gobierno abierto, sobre todo, en la coyuntura latinoamericana (Acevedo y Dassen, 2016: 28).

El concepto ha ido adquiriendo impulso en los últimos años a partir de la publicación del *Transparency and Open Government. Memorandum*

for the Heads of Executive Departments and Agencies (Obama, 2009), dado a conocer en el primer día de gestión del presidente de los Estados Unidos Barack Obama. Este documento compromete al Gobierno federal a impulsar agendas de transparencia, participación y colaboración dentro de la administración pública estadounidense. De acuerdo con Oszlak (2012: 11), formaliza la intención de generar en el Gobierno un nivel de apertura sin precedentes y de trabajar de manera conjunta con la ciudadanía para asegurar la confianza pública estableciendo mecanismos de transparencia, participación pública y colaboración.

Según Maríñez Navarro (2014), el concepto es, ante todo, polisémico. Algunos autores hacen foco en la cuestión tecnológica; otros, en las organizacionales; y otros remarcan la importancia de los datos abiertos y la transparencia (Maríñez Navarro, 2014: 439). Puede concluirse que, a lo largo de su desarrollo, se han complejizado las tres cuestiones básicas del concepto —transparencia, colaboración y participación— incorporando elementos ligados a la rendición de cuentas, la innovación pública, el desarrollo sostenible, la cooperación público-privada, etc.

Ahora bien, ¿cuál es el vínculo entre gobierno abierto e innovación pública? Esta última implica necesariamente el impulso de mecanismos de participación, colaboración y transparencia (Acevedo y Dassen, 2016: 29) —pilares del paradigma de gobierno abierto—. Y estos principios implican un cambio no solo en cuanto a las prácticas de la administración pública, sino también de la misma concepción de la acción estatal y de la sociedad en su conjunto. La información ya no se concibe como algo exclusivo del Gobierno, que ahora busca aprovechar las capacidades que surgen de la sociedad civil, la ciudadanía y el mercado; y el ciudadano deja de ser un beneficiario de servicios públicos o un cliente de empresas del Gobierno para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración (Hernández Bonivento, Gandur y Najles, 2014: 7).

Es evidente que el Gobierno —la administración pública— ya no monopoliza exclusiva y excluyentemente la resolución de problemas públicos. Por este motivo, requiere nuevas capacidades y aptitudes que se encuentran disponibles por

fuera de las tradicionales estructuras estatales y gubernamentales —innovación abierta— a partir de un proceso de carácter sistémico, de cocreación, apoyado en crear complicidad y respuestas con las personas y a través de ellas —*design thinking* e inteligencia colectiva— (Ramírez Alujas, 2016).

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

Como *espacios-frontera*, se define aquellos espacios que, a la manera de los objetos-frontera del *design thinking*¹, contribuyen a la comprensión y construcción conjunta entre actores con diferentes conocimientos e intereses y permiten el entendimiento común. El laboratorio de innovación actúa, en este sentido, como herramienta facilitadora, poniendo a disposición de la ciudadanía diversas técnicas para ayudarla a convertirse en cocreadora de políticas públicas (Pobes Gamarra *et al.*, 2015).

Si bien el conjunto de laboratorios de innovación es muy diverso (Mulgan, 2014), hay ciertas características útiles para diferenciarlos frente a los organismos públicos tradicionales (Acevedo y Dassen, 2016: 19). En primer lugar, la internalización del riesgo de las innovaciones. Los laboratorios surgen como entidades pequeñas y dinámicas con relativa independencia y mayor espacio para el fracaso que los organismos tradicionales. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, se

¹ El *design thinking* o diseño de servicios es un enfoque y una práctica que asume la necesidad de colaborar con los implicados y que, aunque no necesariamente lo aborda de manera directa, tiende hacia un cambio estructural en las organizaciones para favorecer la transversalidad y la capacidad de adaptación a las formas cambiantes y subjetivas en las que se crea valor. Recurre a los procesos y habilidades propias del diseño para crear o aclarar el concepto de *servicio* —cuál es el valor y con quién se crea—, el proceso y el sistema mediante los cuales se produce el servicio, es decir, cómo se relacionan y actúan los diversos actores del servicio para crear valor (Pobes Gamarra *et al.*, 2015).

recurre a metodologías de experimentación, adopción rápida de proyectos piloto y evaluación de impacto. Experimentar y testear sus innovaciones en ambientes controlados les permite a los laboratorios conocer su impacto antes de ampliar su escala y reducir los costos de un posible fracaso. En tercer lugar, se requiere cierto *know-how* en tecnologías digitales y ciencia de datos. Suele contarse con equipos especializados en análisis de datos, programación y manejo de tecnologías digitales; sin perder de vista que, en su totalidad, los laboratorios suelen estar compuestos por un plantel multidisciplinario, lo que permite ampliar la visión tradicional de las organizaciones gubernamentales, combinar enfoques y visiones de la realidad, y aumentar los niveles de comprensión ante la diversidad social. Además, algunos laboratorios suelen incentivar espacios de colaboración, tanto entre diferentes carteras gubernamentales como entre estas y actores del sector privado, la sociedad civil y la academia. Siguiendo con esta característica, también se busca involucrar voces ciudadanas en procesos de diseño de políticas públicas, es decir, aprender de los usuarios y poblaciones objetivo de las políticas como etapa inicial en su proceso de diseño. Finalmente, en cuarto lugar, se destaca que algunos laboratorios tienen como objetivo promover un ambiente de innovación dentro de la administración pública fomentando actividades de capacitación para funcionarios públicos, investigación y difusión de metodologías de diseño, experimentación y cocreación (Acevedo y Dassen, 2016: 20-25).

A modo de síntesis, se concluye este marco teórico con la elaboración de una tabla de variables, elaborada a partir del modelo de *Démocratie Ouverte*², que ilustra los pilares, los componentes y las herramientas principales del concepto de *gobierno abierto*. Dichas variables serán insumo para la comparación de casos que desarrollar más adelante.

² Colectivo ciudadano independiente dedicado a la difusión del gobierno abierto en el mundo francófono.

Tabla 1. Elementos de un gobierno abierto

PILARES	COMPONENTES	MEDIOS
TRANSPARENCIA	Pedagogía ciudadana	• Uso y visualización de datos
	Datos abiertos	• Publicidad de los procesos de gobernanza • Infografías
	Monitoreo de políticas públicas	• Estrategias de comunicación • Indicadores de impacto • Fechas límite
PARTICIPACIÓN	Consulta ciudadana	• Identificación de críticas, sugerencias e ideas
	Deliberación con los ciudadanos	• Organización de debates públicos
	Codiseño de políticas públicas con los ciudadanos	
COLABORACIÓN	Derribo de silos y estructuras piramidales	• Dentro de las organizaciones • Entre las organizaciones
	Trabajo horizontal	• Entre las organizaciones • En el territorio Con • Herramientas de diseño de servicios • Metodologías flexibles Mediante • Participación de la ciudadanía • Promoción de la cooperación
	Promoción de asociaciones	• Dentro de y entre ONG • Autoridades públicas • Sector privado

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Démocratie Ouverte

En primer lugar, se identifican tres elementos que componen el pilar de *transparencia*: los dos primeros, pedagogía ciudadana y datos abiertos, se desarrollan a partir de instrumentos relacionados al uso y visualización de datos, la publicidad de los procesos de gobernanza y la elaboración de infografías. El tercero, monitoreo de políticas públicas, es posible a partir de estrategias de comunicación, desarrollo de indicadores de

impacto y establecimiento de fechas límite. En segundo lugar, el pilar de *participación* se sostiene en tres ideas: consulta ciudadana —útil a partir de la identificación de críticas, sugerencias e ideas—, deliberación con los ciudadanos y codiseño de políticas públicas con estos organizando e incentivando debates y encuentros públicos y abiertos. En tercer y último lugar, el pilar de *colaboración* se basa en tres ideas: el derribo de *silos* y estructuras piramidales —tanto dentro de las organizaciones como entre ellas—, el trabajo horizontal —entre las organizaciones y en el territorio, aplicando y facilitando herramientas de diseño de servicios y metodologías flexibles a partir de la participación de la ciudadanía y el incentivo a la cooperación— y la promoción de asociaciones —tanto entre las organizaciones no gubernamentales, los organismos públicos y el sector privado como hacia el interior de estos—.

2. Marco metodológico

La investigación se plantea como un trabajo descriptivo y analítico desde una perspectiva comparada que funcione como aporte preliminar en cuanto a buenas prácticas de laboratorios de innovación pública.

El énfasis del estudio comparado está puesto en la comprensión de la problemática a través de la recolección y el análisis de información cualitativa. Esto se logra, en primer lugar, a través del análisis documental; en segundo lugar, a partir de los testimonios, actividades y resultados coproducidos en el Taller de Trabajo para un Decálogo de Definición de un GobLab³ —parte del I Encuentro de Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública⁴—. Por último, se recurre también a los aportes

³ Actividad en la cual el autor del presente trabajo participó en calidad de invitado y relator.

⁴ Encuentro iberoamericano sobre laboratorios de gobierno realizado en Tenerife, España, el 7 de junio de 2018, organizado por el Cabildo de Tenerife, la Universidad de La Laguna, su Fundación General (FGULL), el Ayuntamiento de Adeje y NovaGob Lab. La colaboración entre estas organizaciones surge a partir de la creación de una escuela de gobierno en la Universidad de La Laguna, que, posteriormente, desarrolló el proyecto TOGIVE y la organización de cuatro ediciones de un Congreso Iberoamericano de Innovación Pública.

surgidos en el marco del Foro de Discusión del MOOC N.º 3: «Innovación Pública y Gobierno Abierto», unidad del curso de educación virtual sobre la temática derivado del proyecto TOGIVE5.

Debido al desarrollo exponencial que han tenido los laboratorios de innovación en la última década, su universo se encuentra en constante crecimiento. Es por esto por lo que, a los fines de la investigación, luego de presentar el panorama global de este universo, se decide trabajar con una muestra de veinte casos representativos: diez del continente americano y otros diez del continente europeo. Se intenta que la muestra dé cuenta de la amplitud y diversidad de laboratorios existentes, por lo que la constituyen casos con diferentes orígenes, escalas, áreas de intervención, métodos de trabajo, etc. Se acude, además, a la tabla de variables presentada al cierre del marco teórico de este trabajo como guía para delimitar qué elementos característicos de los pilares del paradigma de gobierno abierto pueden identificarse en cada caso.

El abordaje es de tipo comparado. La comparación permite desarrollar un análisis pormenorizado de lo que se estudia y agudiza la capacidad de descripción del investigador al permitir sintetizar los elementos diferenciadores y comunes de los casos seleccionados. En principio, se definen las propiedades y atribuciones de los casos que comparar para clasificarlos e identificar las variaciones empíricas del fenómeno en las distintas realidades examinadas. Se busca, así, explicar las diferencias y las semejanzas explorando patrones, procesos y regularidades existentes (Pliscoff y Monje, 2003).

En síntesis, la investigación se estructura de la siguiente manera:

- Se lleva a cabo el ajuste teórico-metodológico inicial, a partir del cual se caracteriza el universo de laboratorios

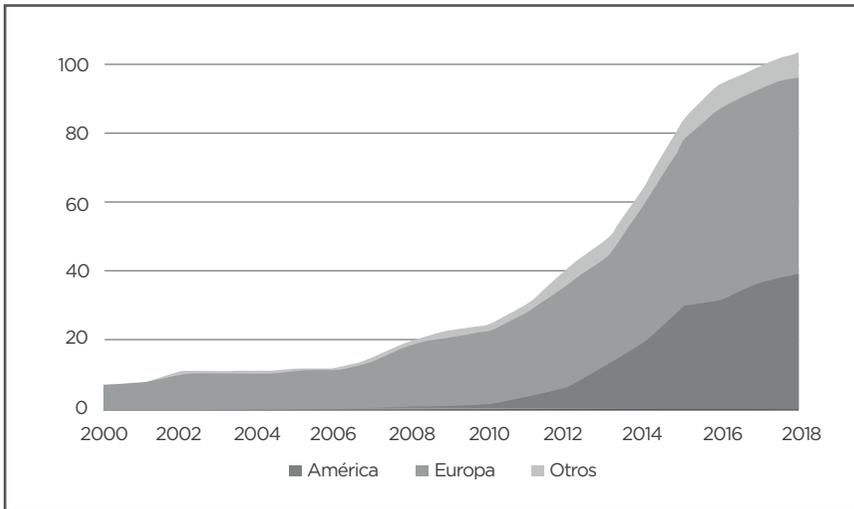
⁵ Proyecto financiado por la Unión Europea, cuyo fin es crear y poner en marcha una plataforma digital de educación virtual para formar en gobierno abierto. En su equipo de trabajo, participan universidades de la Argentina, España, Italia, México y el Reino Unido. El autor se desempeña, a la fecha de realización de la investigación, como parte del equipo encargado de su desarrollo.

a nivel mundial y se seleccionan los casos que abordar. Esto es producto de la revisión bibliográfica de investigaciones y publicaciones anteriores centradas en el estudio de casos de laboratorios de innovación pública, con especial hincapié en el continente americano y en el europeo.

- Luego de esto, se procede a recolectar información de cada caso consultando documentación institucional, normativa, notas periodísticas, sitios *web*, etc. En principio, se busca identificar variables, como país de origen, sector gubernamental del que dependen, áreas de intervención a partir de los proyectos que desarrollan, recursos, metodologías internas de trabajo, etc., con el objetivo de definir propiedades y atribuciones particulares de cada caso.
- Se prevé la participación —directa y a cargo de la relatoría del evento— en el Taller de Trabajo para un Decálogo de Definición de un GobLab —parte del I Encuentro de Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública— realizado en junio de 2018, con el fin de que los testimonios, las actividades y los resultados se conviertan en un insumo adicional a la información recolectada a través de los medios mencionados anteriormente.
- Además, se revisan los aportes, en términos de laboratorios de innovación, surgidos en el Foro de Discusión del MOOC N.º 3: «Innovación Pública y Gobierno Abierto», parte del curso de capacitación en gobierno abierto desarrollado por el proyecto TOGIVE.
- Finalmente, se sistematiza la información, y se procede a su análisis y comparación identificando similitudes, diferencias, variaciones empíricas y regularidades entre los casos.

El número de laboratorios de innovación pública e iniciativas similares ha crecido de manera vertiginosa durante la última década, en especial, en Europa —región pionera en cuanto a la temática— y en América. Esto coincide, no casualmente, con la expansión del gobierno abierto como modelo de gestión a partir del puntapié inicial dado por el Gobierno de los Estados Unidos en 2009 —sobre todo, en América Latina—. Hoy en día, existe más de un centenar de casos; y, prácticamente, la mitad ha sido gestada en los últimos cinco años.

Gráfico 1. Evolución del N.º de laboratorios y afines, con desagregación regional (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia

El continente europeo aparece como el precursor de los laboratorios de innovación; la experiencia de MindLab en Dinamarca es la primera y la que marca tendencia, y resulta paradigmática, incluso, hasta la actualidad. Además, el Reino Unido es un baluarte regional respecto a innovación y diseño, ya que cuenta con organismos orientados a la temática, como el Design Council y Nesta, desde mediados y fines del siglo xx, respectivamente.

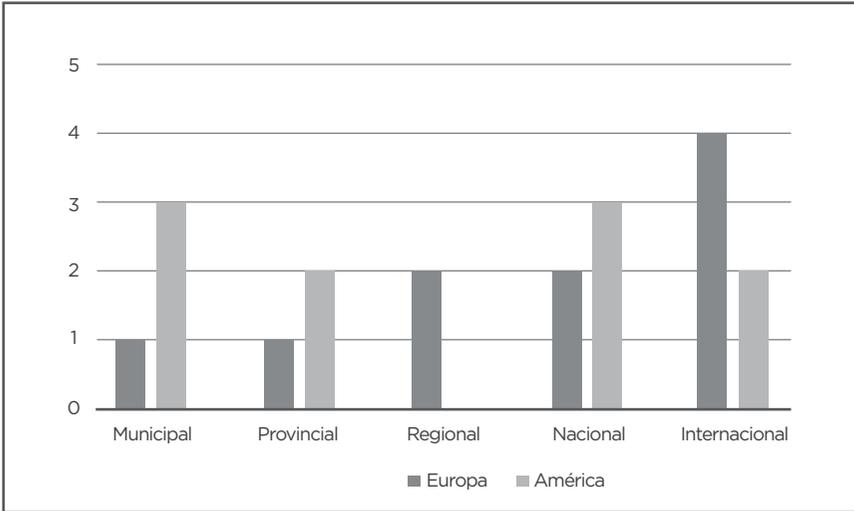
En el territorio americano, la ola innovadora es inseparable del *boom* del gobierno abierto luego de 2009, a partir del impacto regional y global, como ya se mencionó anteriormente, del *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* (Obama, 2009). Los Estados Unidos toman la delantera en la temática.

Para la investigación, a partir del mapeo anterior, se selecciona una muestra de veinte casos —diez del continente europeo y diez del americano— que revisar en profundidad:

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

A partir del análisis comparado, se obtienen los resultados que se desarrollan a continuación. En cuanto al alcance de los laboratorios, la mayoría, un 30 %, tiene un radio internacional. El 25 % trabaja a nivel nacional; el 20 %, a nivel municipal; el 15 %, a nivel provincial; y el 10 %, a nivel regional. Sin embargo, al abordar los casos americanos y europeos por separado, se observa que, en América, la mayor parte de los laboratorios, un 30 %, tiene un abordaje nacional, y otro 30 %, municipal. El alcance internacional solo se encuentra en dos casos, al igual que el provincial; y el regional, en ninguno. En cambio, en Europa, la mayoría de los laboratorios relevados, esto es, un 40 %, trabaja a nivel internacional, seguidos por un 20 % a nivel nacional, otro 20 % a nivel regional, un 10 % a nivel provincial y otro 10 % a nivel municipal.

Gráfico 2. Alcance de los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las temáticas abordadas, se evidencia que *innovación en el sector público* es la más relevante, ya que está presente en las actividades de quince de los veinte casos relevados. Esto se condice con la propia esencia de los laboratorios de innovación en su vínculo con el paradigma de gobierno abierto como modelo de gestión, donde la innovación en el sector público es parte fundamental.

Le siguen *salud y medio ambiente y tecnología, datos y digitalización*, ambas presentes en trece casos. La importancia del primer conjunto de actividades resulta un hallazgo interesante. Puede afirmarse que el apoyo a iniciativas de cuidado del medio ambiente, salud de calidad y desarrollo sustentable, lejos de ser una cuestión marginal en la agenda, ha devenido en tema ineludible para la sociedad y los gobiernos, en general, y para los laboratorios de innovación, en particular.

Actividades relacionadas con *democratización y participación ciudadana* se encuentran en doce casos, cuestión coherente, de nuevo, respecto

al paradigma de gobierno abierto y sus elementos de transparencia, participación y colaboración. A partir de aquí, aparecen las temáticas presentes en menos de la mitad de los casos. *Cultura y educación y desarrollo económico y empleo* continúan la lista en orden descendente con ocho casos cada una. Además, seis laboratorios desarrollan actividades relacionadas con *transporte y movilidad*; cuatro, actividades sobre *género*, y también otros cuatro, actividades vinculadas a *hacienda y finanzas públicas*. Cierran la lista de temáticas con tres casos *inclusión social y seguridad*, y, finalmente, *servicios públicos, infraestructura y vivienda*, con dos.

Sin embargo, a la hora de desagregarlas geográficamente, se observan claras diferencias en cuanto a las temáticas priorizadas por los laboratorios en cada continente.

En el continente americano, *tecnología, datos y digitalización* es la temática que prima dentro de las actividades de los laboratorios, ya que aparece en el 90% de los casos. Le siguen *democratización y participación ciudadana*, en ocho casos, e *innovación en el sector público*, en siete. Se identifican actividades en cuanto a *salud y medio ambiente* en las actividades de seis laboratorios. *Cultura y educación y desarrollo económico y empleo*, ambas con cuatro, se ubican a mitad del listado. Luego, se encuentran actividades relacionadas con *género, seguridad y transporte y movilidad*, con tres. Cierran la lista de temáticas *inclusión social, servicios públicos, infraestructura y vivienda, y hacienda y finanzas públicas*, con dos.

En cambio, en el continente europeo, se observa que la temática sobresaliente es *innovación en el sector público*, presente en las actividades del 80% de los casos. *Salud y medio ambiente* ocupa el segundo lugar con siete. *Cultura y educación, democratización y participación ciudadana, desarrollo económico y empleo, y tecnología, datos y digitalización*, con cuatro, se ubican a mitad del listado, seguidas por *hacienda y finanzas públicas, y transporte y movilidad*, con tres. Finalmente, se identifican actividades relativas a *género* en un caso, e *inclusión social* en otro caso singular. *Seguridad y servicios públicos, infraestructura y vivienda* no están presentes en los casos europeos relevados. La nula presencia de

estas dos temáticas, claramente, alude a la agenda particular de cada región; por ejemplo, la problemática de la (in)seguridad es característica de las sociedades latinoamericanas.

Gráfico 3. Temáticas abordadas por los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

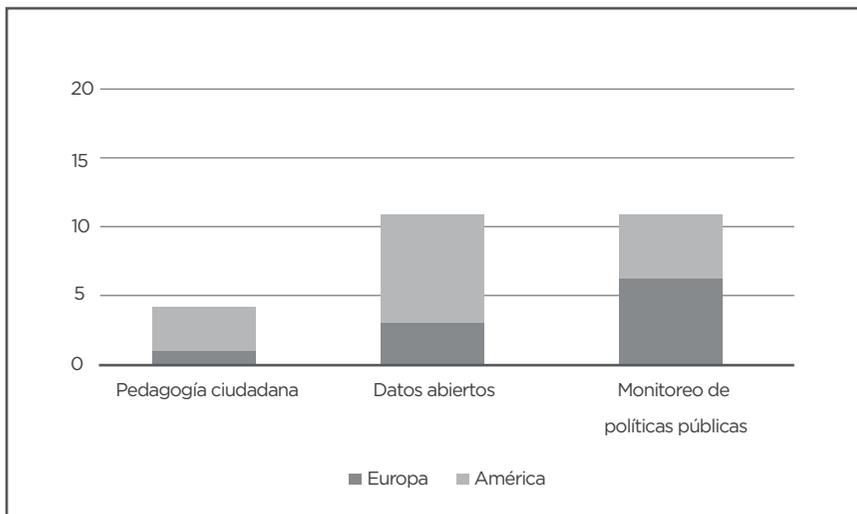
En otro orden de ideas, se identifican correspondencias entre los casos y los factores de un gobierno abierto desarrollados en el marco teórico de la investigación: transparencia, participación y colaboración.

Respecto al factor de *transparencia*, se trabaja a partir de la identificación en cada caso de los tres elementos que la caracterizan: pedagogía ciudadana, datos abiertos y monitoreo de políticas públicas. En principio, el 20% de los casos desarrolla alguna actividad relacionada a instancias de pedagogía ciudadana. En cuanto al segmento americano, aquí el porcentaje es del 30% y, respecto al europeo, del 10%.

En relación con el trabajo con datos abiertos, el 55 % de los casos desarrolla acciones en la materia. Este porcentaje es del 80 % al considerar los casos americanos y del 30% al examinar los europeos. En este sentido, contrastada con los bajos porcentajes del punto anterior, esta cuestión se evidencia como un aspecto sobre el cual es necesario reflexionar en el corto plazo —sobre todo, en América, debido a su notable presencia—: las actividades de transparencia centradas en la apertura y visualización de datos pierden sentido si no van de la mano de instancias de educación y capacitación ciudadana para utilizar y leer esos datos. Otro punto para destacar es el predominio del trabajo con datos en el continente americano, característica que responde a la relevancia que el paradigma de gobierno abierto ha tenido en América Latina respecto al impulso de laboratorios de innovación (Acevedo y Dassen, 2016) y a la apertura de datos gubernamentales (Mulgan, 2014).

El 55% de los laboratorios estudiados lleva a cabo acciones para el monitoreo de políticas públicas. En América, el porcentaje es del 50%, y, en Europa, del 60%.

Gráfico 4. Elementos de transparencia en los laboratorios analizados



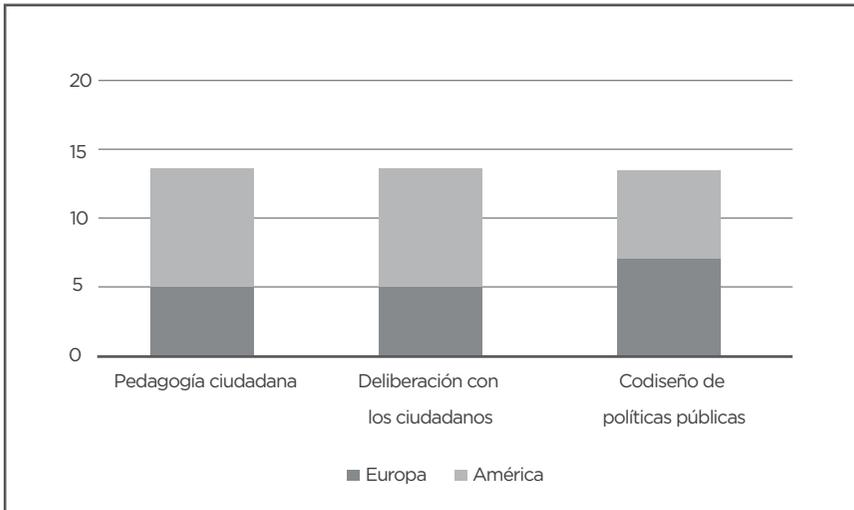
Fuente: Elaboración propia

Acerca del factor de *participación*, se busca identificar las siguientes variables: consulta ciudadana, deliberación con los ciudadanos y codiseño de políticas públicas con los ciudadanos. El 70% de los casos posee antecedentes en cuanto al impulso de instancias de consulta ciudadana. Al tomar los laboratorios americanos, el porcentaje es del 90%, y, al hacerlo con los europeos, del 50%.

Respecto al desarrollo de actividades que se relacionen con la deliberación con los ciudadanos, el 70% de los laboratorios estudiados las realiza. Este número aumenta al 90% al considerar solamente los casos americanos, y se reduce al 50% al hacerlo con los europeos. Esto también coincide con el argumento planteado anteriormente acerca de la relación intrínseca entre la apertura de laboratorios de innovación en América Latina y el impulso del gobierno abierto, relación no necesariamente presente en el continente europeo.

El 70% de los casos desarrolla actividades de codiseño de políticas públicas con los ciudadanos; este porcentaje se mantiene constante en términos del recorte geográfico realizado.

Gráfico 5. Elementos de participación en los laboratorios analizados

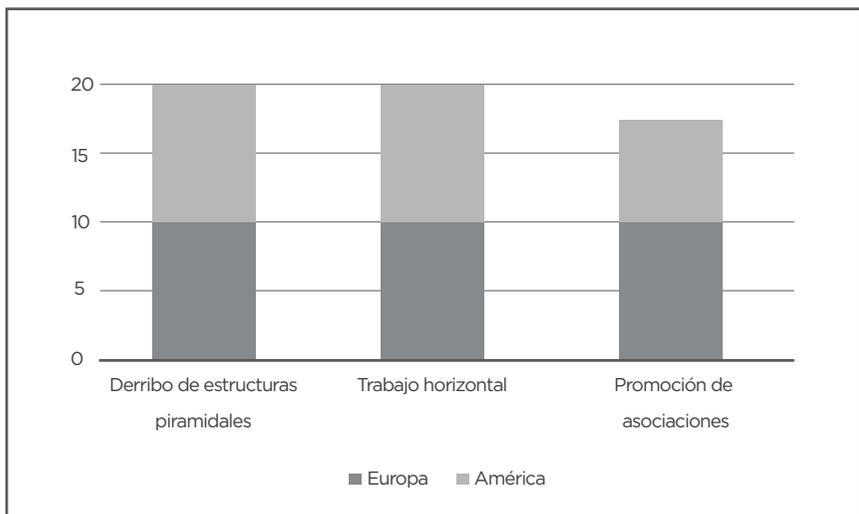


Fuente: Elaboración propia

En referencia al componente de *colaboración*, el análisis se sostiene en tres ideas: derribo de estructuras piramidales, trabajo horizontal y promoción de asociaciones. En términos generales, en este componente es en donde se identifica la presencia de la mayor cantidad de casos en las tres variables mencionadas. Sobre la cuestión inicial, derribo de estructuras piramidales, se reconoce que la totalidad de los casos impulsa actividades orientadas a ella. De igual forma, se constata que el 100% de los casos desarrolla prácticas de trabajo horizontal. Estos datos evidencian que los laboratorios suelen pensarse y plasmarse como instancias para la cocreación, el codiseño, la coproducción de ideas, de soluciones, de políticas —términos asimilables a los conceptos de *horizontalidad* y *colaboración*—.

El 90% de los laboratorios relevados se dedica a promover asociaciones, lo que se traduce en un 80% de casos que lo hacen en América y un 100% en Europa. Esto resulta esperable, ya que se conciben, generalmente, como espacios articuladores para la colaboración entre el Gobierno, los ciudadanos y, en algunos casos, el sector privado.

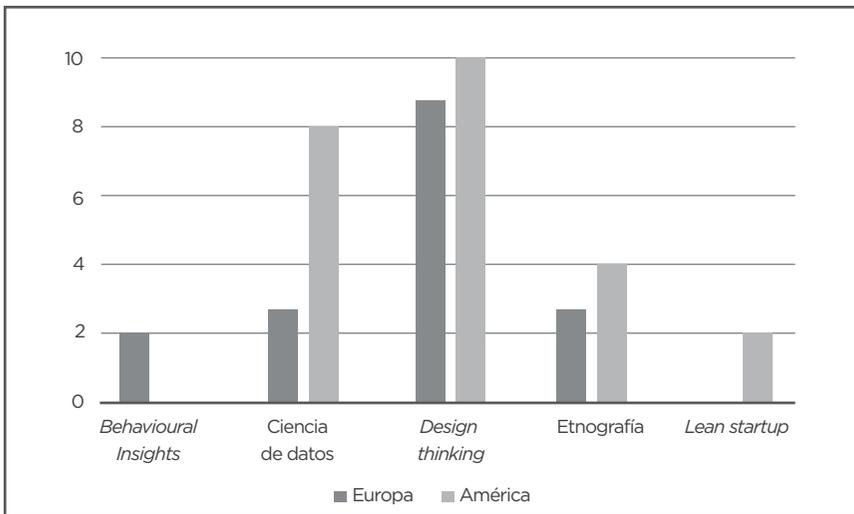
Gráfico 6. Elementos de colaboración en los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

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

Gráfico 7. Principales metodologías utilizadas por los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

En cuanto a las coincidencias de agenda encontradas entre ambos continentes, un hallazgo que vale la pena mencionar es la notoria presencia de iniciativas relacionadas al cuidado del medio ambiente en términos de desarrollo sustentable, detalle que se manifiesta con fuerza a ambos lados del Atlántico. Asimismo, la presencia de instancias de colaboración

ciudadana en prácticamente la totalidad de los casos muestra este elemento como la columna vertebral de los laboratorios de innovación pública. No puede pensarse un laboratorio sin hablar de horizontalidad, de redes, de articulación entre Gobierno, sociedad civil y empresas, de cocreación, codiseño, coproducción de ideas, respuestas o soluciones posibles.

Respecto a las particularidades latinoamericanas, el argumento sostenido tanto por Mulgan (2014) como por Acevedo y Dassen (2016), quienes plantean que la relación entre el apogeo del gobierno abierto y el establecimiento de laboratorios de innovación pública es mucho más marcada en América Latina que en el resto del mundo, se evidencia en gran parte de los resultados de la investigación.

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

Algunas deudas pendientes se conectan con el fomento de la participación de los ciudadanos-usuarios no solo en los procesos de formulación,

implementación y evaluación de políticas públicas, sino también en los de monitoreo. Otras se vinculan al lugar marginal que ocupan las problemáticas de género en las agendas de los laboratorios y a la escasez de instancias de capacitación ciudadana para el aprovechamiento de, por ejemplo, el gran aluvión de datos públicos liberados a partir del *boom* del gobierno abierto, sobre todo, en términos de transparencia.

Vale mencionar también el planteo de Arros Valdivia (2016), quien sostiene que existen elementos culturales, sociales, normativos, políticos, presupuestarios, contingentes, históricos, narrativos, institucionales y motivacionales que están en constante dinámica influyendo directamente en los procesos de innovación, y que uno de los elementos fundamentales y necesarios para el sostenimiento efectivo de estas iniciativas es la voluntad política, ya que es esta la que facilitará u obstaculizará, en última instancia, los procesos innovadores.

Sobre el vínculo entre gobierno abierto, innovación y tecnología —cuestión que resulta transversal para gran parte de los casos analizados—, siguiendo a Mora Alfaro (2015), es insoslayable que las TIC favorecen las interacciones entre Estado y ciudadanía, ya que generan condiciones idóneas para la apertura de datos, la difusión de la información pública y la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, y de acuerdo con Subirats y Fuster Morell (2013), bajo el paraguas de estos conceptos, no se ha puesto en cuestión el cómo y el qué de las acciones estatales; más bien, se han buscado en la novedad de los recursos tecnológicos disponibles maneras más eficientes, más ágiles, más rápidas de llevar a cabo las rutinas procedimentales ya establecidas, sin abandonar la lógica instrumental que las caracteriza. Aquí se traen a colación algunos interrogantes planteados por estos autores. ¿Posibilitan las TIC cambios en las estructuras tradicionales de poder? ¿Sirven Internet y las TIC para potenciar la autonomía y la capacidad de decisión sobre las políticas públicas? Todo esto es posible, siempre y cuando, los elementos tecnológicos se interpreten como un medio, una herramienta más de las que se dispone desde el paradigma de gobierno abierto para el impulso de procesos participativos, colaborativos y transparentes, y el concepto de *innovación pública* no se agote en una perspectiva primordialmente tecnológica.

Como cierre de este trabajo, se enumeran diez recomendaciones en términos de lineamientos generales de buenas prácticas de laboratorios de innovación pública. Esto se sustenta en la identificación de elementos presentes y exitosos en gran parte de los casos —las buenas prácticas propiamente dichas—, pero también considerando la ausencia de aspectos sobre los cuales es necesario reflexionar y la existencia de deudas pendientes que saldar.

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

- Participación ciudadana en los procesos de innovación pública mediante la apertura de canales de escucha, proposición, monitoreo y evaluación, entre otros, como forma de democratización de los gobiernos y sus administraciones públicas.
- Colaboración ciudadana a partir de la coidentificación de problemas, y la cocreación y el codiseño de ideas y soluciones mediante metodologías centradas en el usuario —la más paradigmática es el *design thinking*—. Vale mencionar también las ciencias del comportamiento como conjunto incipiente y novedoso de técnicas para el desarrollo de procesos de innovación pública.
- Experimentación con el desarrollo de prototipos a baja escala, lo que necesariamente implica tolerancia al error y al fracaso. La creación de valor público y la replicabilidad de los productos exitosos son condición de la apertura de los procesos.
- Impulso de redes de trabajo entre Estado, sociedad civil, academia y sector privado. Esto incluye, por ejemplo, facilitación de contactos, espacios, financiamiento, capacidades, recursos, etc. Todo en un marco de transversalidad, multidisciplinariedad y horizontalidad.
- Transparencia a través del trabajo con datos abiertos. Además del acceso y la visualización de los datos, no debe dejarse de lado la

importancia de la pedagogía ciudadana para que los ciudadanos puedan acceder, comprender y utilizar esos datos.

- Apertura del ciclo de política pública, lo que implica la mejora de capacidades incorporando la visión del ciudadano. En este punto, son fundamentales la educación y capacitación a funcionarios públicos para laboratorios de gobierno y el contacto efectivo con los decisores en política pública para laboratorios ciudadanos.
- Tecnología como medio, no como fin, de los procesos de innovación. Uso y promoción de *software* libre y código abierto. *Hacking* cívico como forma de participación, involucramiento y apropiación ciudadana.
- Desarrollo sustentable: abordaje de las problemáticas de salud, ambiente, desarrollo económico, transporte y movilidad desde una perspectiva sostenible y respetuosa del medio ambiente.
- Perspectiva de género transversal a todo el proceso de innovación en la conformación de los equipos y las agendas, el desarrollo de las actividades y la ideación de los productos.
- Voluntad política como piedra angular y requisito básico para cualquier proceso innovador, garantía última para su efectivo sostén en el tiempo.

Resulta imprescindible dejar claro que los procesos de innovación se construyen a partir del intercambio, el aprendizaje, la creatividad y la adaptación, y no desde el trasplante de formas exitosas. La innovación cobra relevancia en tanto y en cuanto posibilita o no construir capacidades, que es lo que facilita, en última instancia, el logro de las metas propuestas (Grandinetti, 2011).

Referencias bibliográficas

- Acevedo, S. y N. Dassen (2016). *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arros Valdivia, V. (2016). *La experiencia del laboratorio de gobierno y su contribución en el desarrollo de la innovación en el sector público chileno*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Démocratie Ouverte [en línea]. Disponible en <<https://democratieouverte.org/>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Design for Europe, La 27e Région y Fundación Nesta (2017). *Design and the public sector* [en línea]. Disponible en <<http://publicsector-map.designforeurope.eu/>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Fuller, M. y A. Lochard (2016). *Public policy labs in European Union member states*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Grandinetti, R. (2011). «Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica». En *Revista Multidisciplina*, (10), pp. 43-56.
- Hernández Bonivento, J.; M. Gandur y J. Najles (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Washington D. C.: Departamento para la Gestión Pública Efectiva y Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos.
- Maríñez Navarro, F. (2014). «La transparencia: una reflexión ante la propuesta de Gobierno Abierto». En Walter, J. y D. Pando (comps.). *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa (CERALE), Universidad de San Andrés.
- Mora Alfaro, J. (2015). «Territorio, gobernanza y ciudadanía». En Grandinetti, R.; D. Beretta, G. Schweinheim y M. Rey (comps.). *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

- Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs* [en línea]. Disponible en <<https://www.nesta.org.uk/blog/understanding-social-and-public-labs/>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Obama, B. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* [en línea]. Disponible en <<https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Oszlak, O. (2012). «Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos». Ponencia presentada en la VIII Conferencia Anual de INPAE, abril, San Juan de Puerto Rico, Estados Unidos.
- Pliscoff, C. y P. Monje (2003). «Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública». Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Ciudad de Panamá, República de Panamá.
- Pobes Gamarra, I.; J. Palomar i Baget y M. Garcia Fortuny (2015). «Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios». Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, septiembre-octubre, Madrid, España.
- Ramírez Alujas, A. (2016). «Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública». En Cejudo, G.; M. Dussauge Laguna y C. Michel (coords.). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: INAP y CIDE.
- Rojas-Martín, F. y L. Stan (2018). «Los laboratorios de gobierno: aproximación a los ecosistemas para la innovación pública». En *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, (extra 1), pp. 141-149.
- Selloni, D. y E. Staszowski (2013). *Gov Innovation Labs Constellation 1.0*. [en línea]. Disponible en <http://nyc.pubcollab.org/files/Gov_Innovation_Labs-Constellation_1.0.pdf> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Subirats, J. y M. Fuster Morell (2013). «Gobierno Abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable». En *Revista TELOS: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, (94), pp. 77-80.