



Universidad Autónoma del Estado de México  
Facultad de Ciencias de la Conducta  
Facultad de Planeación Urbana y Regional  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**Doctorado en Ciencias Sociales  
PROMOCIÓN 2018-2021**

**TESIS**

**LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: CAMBIO  
Y ESTABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES**

PRESENTA:

ADRIÁN OSIEL MILLÁN VARGAS

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

DIRECTOR:

**DR. JUAN MIGUEL MORALES Y GÓMEZ**

**Diciembre de 2021**

## Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. Marco Teórico De La Innovación Pública</b> .....	5
1.1 La transición de enfoques en la administración pública.....	5
1.1.1 De la burocracia a la posburocracia.....	11
1.1.2 La Nueva Gestión Pública.....	16
1.1.3 Nueva Gobernanza pública.....	24
1.1.4 Gobierno Abierto.....	33
1.2 La innovación pública.....	42
1.2.1 Tipos de innovación.....	46
1.2.2 La innovación pública como categoría de análisis.....	48
1.3 Laboratorios de Innovación Pública.....	54
1.3.1 Conceptualización y características teóricas.....	58
1.4 Cambio y estabilidad en los Laboratorios de Innovación Pública.....	61
1.4.1 Los Laboratorios de Innovación Pública como políticas de innovación en el sector público.....	61
1.4.2 El cambio en la administración pública.....	63
1.4.3 Teoría del equilibrio puntuado en el análisis del cambio y estabilidad.....	68
<b>Capítulo 2. Diseño de la investigación y metodología</b> .....	73
2.1 Objetivos de investigación.....	73
2.2 Antecedentes y justificación de la investigación.....	74
2.3 Preguntas e hipótesis de investigación.....	77
2.4 Metodología de investigación.....	79
2.4.1 Enfoque de los estudios de caso.....	79
2.4.2 Análisis de los casos de estudio.....	80
<b>Capítulo 3. Laboratorios de Innovación Pública en América Latina: los estudios de caso</b> .....	85
3.1 Laboratorios de innovación pública en la región.....	85
3.1.1 Argentina.....	86
3.1.2 Chile.....	90
3.1.3 Brasil.....	91
3.1.4 Ecuador.....	92
3.1.5 México.....	92
3.1.6 Uruguay.....	93

3.2	Los casos del (011).lab, LABcapital y Lab León .....	98
3.2.1	(011).lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo	100
3.2.2	Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública LABCapital .....	119
3.2.3	Lab León .....	141
3.3	Perspectiva comparada de los laboratorios .....	156
<b>Capítulo 4. Modelo De Configuración De Un Laboratorio De Innovación Pública ...</b>		<b>167</b>
4.1	Aspectos organizacionales .....	168
4.2	Equipo de trabajo .....	173
4.3	Actividades y métodos.....	177
4.4	Factores de desarrollo y consolidación.....	182
<b>Conclusiones.....</b>		<b>188</b>
<b>Bibliografía.....</b>		<b>203</b>
<b>Lista de Tablas.....</b>		<b>211</b>
<b>Lista de Figuras y Gráficos.....</b>		<b>212</b>
<b>Anexos .....</b>		<b>213</b>
1.	Cuestionario a directores de Laboratorios de Innovación Pública .....	213
2.	Guía de entrevista a directores de Laboratorios de Innovación Pública.....	238

## Introducción

La innovación en la administración pública, que ha venido evolucionando desde la década de los 80 con el impulso del modelo administrativo de la Nueva Gestión Pública (NGP), ha desencadenado una serie de cambios en la concepción de la gestión gubernamental y su relación con el entorno social. Esta evolución ha estado aparejada, y mayormente influenciada, con el desarrollo económico, tecnológico, político, institucional y social.

En el contexto latinoamericano, la innovación en la administración pública se encuentra en un estado de exploración y emprendimiento de esquemas y modelos que propicien su desarrollo adaptativo al entorno cada vez más exigente y aceleradamente cambiante. Sin embargo, a pesar del arropo estructural, aún no se ha logrado la estabilización de una cultura de innovación dentro de la administración pública. Dicha situación se acentúa en las administraciones públicas locales, las cuales, al contar con limitadas capacidades financieras, técnicas y organizacionales, ven reducidas sus posibilidades de consolidar modelos de innovación.

Es en esta tesitura en la que se considera necesario voltear a ver los eslabones locales de la cadena, como los entornos en donde se cristalizan los paradigmas y se da la interacción más directa con los ciudadanos, además de ser los que manifiestan mayores carencias económicas y técnicas, pero donde se presentan potenciales condiciones para estimular y desarrollar la innovación. Lo anterior considerando que son los entornos locales en los cuales se ha trasladado el foco de tensión de los profundos cambios que ha producido la globalización.

Las tendencias de innovación desarrolladas en el marco de los nuevos modelos de desarrollo de los gobiernos en el mundo han impulsado la expansión de la creación o modificación de estructuras y formas de proceder dentro de la administración pública y de esta hacia su entorno. Este fenómeno ha sido capitalizado por algunas administraciones públicas para crear espacios de

colaboración entre funcionarios públicos y la sociedad con la finalidad de mejorar sus servicios y darle mayor legitimidad a su función.

Este es el contexto que da pie al surgimiento de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), como espacios institucionales que materializan el concepto de innovación pública y buscan convertirse en motor del cambio en la administración pública y en su relación con el entorno. Los LIP, que son el objeto de estudio de esta tesis, han sido identificados como aquellos espacios experimentales que promueven y aceleran cambios desde dentro del gobierno con la finalidad de beneficiar a la ciudadanía, potenciando y recurriendo al talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad en general.

En el caso del panorama latinoamericano de LIP, se muestra un proceso en pleno desarrollo, identificándose considerables ejemplos que se han venido creando durante la segunda década del presente siglo, lo que plantea tanto retos como oportunidades para los gobiernos de la región.

En comparación con otras regiones más desarrolladas, como Estados Unidos de América y Canadá o Europa occidental, el fenómeno de creación de LIP en Latinoamérica tiene una menor expansión, encontrándose casos que no lograron continuidad y algunos que se han vuelto emblema de la innovación pública en la región y en el mundo. Esto ha arrojado lecciones para los gobiernos que identifican en la innovación una vía de desarrollo de la administración pública y ha mostrado el campo de oportunidad para aquellos a los que esta les es ajena o que no la consideran relevante.

A pesar de esta rápida expansión del arquetipo de innovación pública y su manifestación práctica en los LIP, aún son imprecisos los enfoques que se abordan y hace falta tener mayor claridad del fenómeno en su diversidad en la región. Por un lado, se observa una inclinación hacia el enfoque tecnológico de la innovación (gobierno digital) y por el otro son escasos los estudios que han caracterizado a los LIP de la región buscando comprender su configuración, desarrollo e impacto, entendido como el cambio que generan y la estabilidad que logran.

Precisamente, con la finalidad de aportar elementos más puntuales sobre el fenómeno de los LIP en términos organizacionales y de política pública, en la

presente tesis se hace una revisión exhaustiva de tres casos de LIP de América Latina: (011).lab (Brasil), LABcapital (Colombia) y Lab León (México). En este sentido, cada uno de los casos identificados tienen un abordaje particular, en función de sus características específicas, además de la recolección bibliográfica, documental y electrónica, así como la solicitud de información vía electrónica de forma directa con los coordinadores de los laboratorios.

La estrategia adoptada en la presente investigación es el análisis de datos cualitativos derivados de: i) entrevistas a informantes calificados seleccionados y ii) fuentes documentales secundarias relevantes para una serie de casos seleccionados a partir del resultado de la exploración de LIP.

Los resultados sugieren que los LIP se desarrollan y estabilizan cuando se definen como instituciones gubernamentales inmersas en la estructura organizacional de los gobiernos en los que actúan, cuando plantean dos entornos integrales de acción: el interno y el externo. Al visualizar y actuar de forma integral generando capacidades estatales y ciudadanas de innovación, especifican de forma clara la finalidad de generar un cambio profundo en la cultura y dinámica de innovación para el mejoramiento de los servicios públicos, actuando en ambos frentes y propiciando la colaboración de ambos entornos.

El capítulo 1 revisa la literatura de investigación de los dos conceptos principales en esta tesis, innovación pública y políticas públicas dentro del contexto del sector público local, y considera la literatura que explora conceptos relacionados, incluyendo la gestión del sector público y los LIP. El capítulo identifica omisiones en investigaciones anteriores y formula preguntas e hipótesis de investigación.

El capítulo 2 tiene el propósito de proporcionar una visión general de la tesis y su estructura. Este capítulo establece los objetivos y los antecedentes teóricos de la tesis; justificación de la investigación; las preguntas de investigación; y las metodologías seleccionadas.

El capítulo 3 describe los LIP en el contexto internacional y los casos de estudio a partir de los instrumentos de investigación definidos. Precisa el tipo de

organización, da el contexto histórico para su desarrollo y resume sus arreglos operativos, incluida una visión general de la innovación pública.

El capítulo 4 plantea la discusión teórico-práctica y el modelo de configuración de un LIP a partir de los casos analizados, considerando los factores derivados de la Teoría del Equilibrio Puntuado, en función de los diez rubros que conforman la matriz de análisis integral de los LIP. Contiene los resultados de esta tesis en la que el análisis del capítulo tres se contextualiza con la literatura revisada en el capítulo dos. Este capítulo explica cómo esta tesis se ha agregado a investigaciones previas en estudios de administración y políticas públicas al llenar las omisiones existentes en la literatura o al confirmar investigaciones anteriores.

El apartado final proporciona un resumen de esta tesis, saca conclusiones de esta investigación y explica cómo ha cumplido sus objetivos y ha respondido las preguntas de investigación y confirmado o negado la hipótesis de esta tesis. Asimismo, se establecen recomendaciones para futuras investigaciones.

## **Capítulo 1. Marco Teórico De La Innovación Pública**

El objetivo de este capítulo es revisar y analizar la literatura que aborda el proceso de modernización de la administración pública como marco de referencia de la innovación en este sector y la relación con las políticas públicas que se diseñan e implementan para mejorar su funcionamiento, generar cambios y adaptarse a los que se dan en el entorno para llevar a una comprensión de los factores que influyen en el cambio y la estabilidad de estas políticas públicas. Las características institucionales y la vinculación social de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) impactan en su cambio y estabilidad como políticas públicas. Hay una falta de literatura sobre la relación entre los factores institucionales y sociales de los LIP y el proceso de toma de decisiones a través de las políticas públicas, especialmente dentro de un contexto iberoamericano. Este trabajo requirió una búsqueda de literatura de una variedad de fuentes, incluidos informes y publicaciones gubernamentales.

Esta revisión de la literatura tiene como objetivo nutrir teóricamente a esta tesis, identificar la relación particular entre los factores institucionales y sociales de los LIP y el proceso de toma de decisiones a través de las políticas públicas, abordar las carencias del sector público en teoría de la innovación pública y proporcionar nuevas pruebas para construir la teoría sobre la innovación pública y políticas públicas.

### **1.1 La transición de enfoques en la administración pública**

Para poder abordar el cambio en la administración pública es pertinente identificar cómo ha evolucionado históricamente la práctica y teorización de esta, puntualizando en los símbolos, sucesos, contextos y etapas que han definido su desarrollo hasta la actualidad. En su conjunto, estos procesos han sido interpretados y categorizados en paradigmas, que explican las características y congruencias compartidas dentro de ellos y, a su vez, los factores que especifican la transición a nuevos paradigmas.

Como factor característico del cambio en la acción gubernamental, la reforma de la gestión pública permite explicar la realidad de las modificaciones deliberadas en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de lograr que funcionen mejor (Pollitt & Bouckaert, 2017). Son dichas reformas las que han caracterizado los cambios generales en la forma de proceder de la administración pública y que han configurado los paradigmas, los cuales han motivado, ido aparejados o respondido a los propios cambios suscitados en el entorno social.

Una de las características más definitorias de la complejidad de las sociedades democráticas es la diversidad de actores y la dinámica interactiva que entre ellos se da, lo cual propicia una nutrida participación y obliga a desarrollar una cuidadosa organización para la canalización de todas las voces. En el caso del diseño e implementación de la gestión y las políticas públicas, son diversos los enfoques desde la ciencia política y la administración pública que han tratado de explicar esos escenarios de participación y de toma de decisiones, los cuales dan luces de los diferentes aspectos y plantean las vías más convenientes a seguir para lograr los mejores resultados en este proceso.

Los escenarios en los que se desarrolla la dinámica mencionada cuentan con la característica de ser territorios políticos y normativos, considerados como arenas de conflicto y consenso, en donde la labor del Estado consiste en desarrollar las reglas y gestionar la interacción. Es aquí donde el papel de las instituciones políticas es fundamental para el logro de esta tarea del Estado, algo que históricamente ha dado lugar a diversidades de modelos, enfoques y explicaciones de los fenómenos de configuración de dichas instituciones. Particularmente, en la última recta del siglo XX y principios del XXI, relacionado con sucesos y fenómenos sociopolíticos como la caída del Muro de Berlín en 1989, el atentado de las Torres Gemelas en el año 2001 y el fracaso de la democracia liberal, se observaron cambios en las formas de construcción y conducción de las instituciones políticas occidentales, lo que ha invitado a analizar los avances y retos que implica este proceso (Merino, 2013).

En este sentido, las instituciones políticas son entendidas como la traducción del entorno político en la concepción organizacional del Estado, de las cuales depende la arena en la que se define la dirección que determina las políticas públicas. Siguiendo a Merino (2013), las instituciones políticas se definen como un conjunto de normas jurídicas orientadas al orden y la convivencia, un tema histórico en el estudio de las sociedades y su control.

Las diversas reformas en la gestión y la interpretación en los paradigmas teóricos han pretendido atender la necesidad de la falta de eficiencia de las instituciones políticas, que vinieron abandonando la idea del mero sentido jurídico-normativo a finales del siglo XX, hasta darle mayor énfasis a la teoría de los individuos y sus intereses políticos, con lo que se reconoce que no es suficiente con la definición de un marco normativo, sino que factores conductuales humanos influyen considerablemente en el funcionamiento de estas instituciones. Dentro de esta postura se da un marcado interés y peso específico al enfoque cuantitativo, asumiendo que el comportamiento más probable de un individuo se define por su egoísmo y por el cálculo racional de los beneficios.

Al transitar hacia esta comprensión más amplia de factores, también se observa una diversificación de las interpretaciones, desde la inicial que plantea el punto de partida en lo individual hasta la diametralmente opuesta que propone que los individuos más bien se ajustan al contexto y entorno, de donde derivan las instituciones políticas como reglas del juego. Esta última interpretación está conglomerada en el llamado nuevo institucionalismo (March & Olsen, 1984), que considera tanto reglas escritas como no escritas, las cuales determinan lo correcto y dan certezas, además de ayudar a los individuos a decidir siguiendo rutinas ya establecidas, un enfoque que trasladado a las políticas públicas dirige a la búsqueda de soluciones que se consideran correctas.

Asimismo, desde este enfoque, las instituciones políticas generan posibilidades de cambio y adaptación, y a su vez son causa y consecuencia de la forma de organización de los humanos para convivir (Merino, 2013). Estas, son un compendio de tres partes: 1) Valores (moral); 2) Normas jurídicas; 3) Estructuras

(distribución de la autoridad). De esta forma, las políticas públicas son una subordinación de las posibilidades de cada institución política, ya sea tiempo, recursos, valores, normas y estructuras.

En este punto de conexión entre las instituciones políticas y las políticas públicas es en el que se ha desarrollado uno de los debates más antiguos de la ciencia política, que refiere al orden que han de seguir los factores humanos e institucionales para el éxito de un proyecto común. Y es que, como parte de las restricciones que se encuentran para el éxito está el hecho de que existe una mayor tendencia a que los individuos se opongan a las reglas en defensa de sus intereses, ya que no basta solo con las reglas, es necesario añadir otras variables, como los valores individuales y grupales, que señalan lo bueno y lo malo, fijan límites, producen identidades y dan sentido de pertenencia. Así, el éxito de una buena institución política es una mezcla más o menos técnica, más o menos jurídica y más o menos artesanal (Merino, 2013).

Es este éxito que deben lograr y estas variables con las que las burocracias, como las instituciones políticas encargadas de diseñar e implementar las políticas públicas, deben desarrollarse, lo que, de acuerdo con Merino (2013), ha motivado la postulación de cuatro modelos que explican las diferencias de enfoque sobre el trabajo que se espera de las burocracias desde la consolidación del Estado moderno, siendo: 1. Modelo vertical-tradicional; 2. Modelo weberiano; 3. Modelo orientado hacia las políticas; 4. Modelo gerencial.

Respecto al modelo vertical-tradicional, este se caracteriza por plantear un servicio civil tipo disciplina militar, basado en la racionalización técnica de la concentración del poder político. Como parte de las analogías que vinculan a este modelo con la disciplina militar se encuentran la separación de intereses personales y los institucionales; la preparación, disciplina y medios necesarios, como característica del profesionalismo; la vigilancia, el control y la evaluación; y las estrategias y objetivos definidos. En este sentido, sus características distintivas son: un cuerpo estable de funcionarios que responden al cargo; sistemas de selección de personal, capacitación individual, vigilancia y control individual, evaluación

individual, seguimiento, control y evaluación grupal; conjunto de objetivos institucionales; y un sistema agregado de control y evaluación que le otorga coherencia interna y correlación con los sistemas enfocados con lo individual (Merino, 2013).

Por otro lado, el modelo weberiano tiene como características la dominación legal-burocrática; funcionarios libre sujetos a las obligaciones de su cargo; jerarquía administrativa con niveles de obediencia; cuadro de competencias que determina las funciones que se deben realizar de acuerdo con la norma; contratos con contenidos, características y duración de las relaciones entre el Estado y su burocracia; calificación profesional, con nombramientos como funcionario por mérito y no por preferencias personales; sueldo como forma de pago y jerarquización; dedicación exclusiva al empleo público; sistema de carrera que propicia el ascenso; operación de recursos públicos con absoluta probidad; y responsabilidad y control (Merino, 2013). Dada estas características tan distintivas de las organizaciones públicas, en la actualidad en gran cantidad de las instituciones se encuentran abundantemente aspectos burocráticos, aunque como la única manera de dirigir organizaciones grandes está comenzando a parecer arcaica (Giddens, 1997).

El modelo orientado hacia las políticas plantea que, ante la falta de eficiencia y eficacia del modelo weberiano se requiere un aparato más flexible y abierto, por lo que propone los siguientes postulados: a) funcionarios capaces de administrar la complejidad de las políticas públicas a su cargo y lidiar con los desafíos de la implementación; b) los recursos destinados a verdaderos problemas públicos, medidos por indicadores; c) cada problema se define con un curso de acción en el que pueden y deben participar quienes aportan algo; d) cursos de acción orientados a resultados, con una visión dirigida hacia competencias individuales; e) evaluación del procedimiento y de los resultados, con estándares de calidad como un nuevo compromiso con la rendición de cuentas; f) compromiso personal de los funcionarios con los propósitos de las políticas; g) mayor transparencia y mayor participación de la sociedad, propiciando la primera a la segunda. De esta forma, los criterios de este modelo son: 1) catálogo de puestos diferenciado; 2) sistemas de selección de

funcionarios, de evaluación del desempeño, de capacitación y de promoción e incentivos; 3) métodos de separación del cargo; 4) instrumentos de evaluación y control sobre la operación del servicio en su conjunto (Merino, 2013).

Finalmente, el modelo de la Nueva Gerencia Pública, que inicia su introducción en los años 80, plantea que el gobierno conecte de la mejor manera posible con la sociedad civil para lograr la prosperidad económica y la estabilidad. Así, tiene como características una mayor apertura a iniciativas de otros actores sociales en actividades no estratégicas, en la medida en que sean más eficientes; que la carga impositiva permita promover el crecimiento económico, la competencia y las iniciativas sociales; la información como asunto crucial, referido a la calidad y cantidad, donde esta sea abierta y al alcance de los ciudadanos; el gobierno se vuelve constructor de puentes de interacción social, con un liderazgo coordinador de inteligencias y promotor de iniciativas; el pensamiento estratégico como obligación del Estado de leer las oportunidades del mercado y la sociedad (Merino, 2013).

Este tipo de categorizaciones históricas ha sido materia de análisis académico amplio, encontrándose en general coincidencias en periodos y enfoques, con ciertas variaciones en cuanto a denominaciones y subcategorizaciones. En este sentido, (Osborne, 2006) identifica tres modelos dominantes en el último siglo: uno más prolongado y preeminente de administración pública, desde finales del siglo XIX hasta finales de los setenta y principios de los ochenta (burocrático); una segunda modalidad, la Nueva Gestión Pública (NGP), hasta el inicio del siglo XXI; y un tercero emergente, la Nueva Gobernanza Pública, desde entonces.

Como se puede observar, la evolución de la administración pública ha caracterizado una serie de cambios considerables que han permitido identificar particularidades por etapas históricas, las cuales en su conjunto han planteado un antes y después en la forma de conducir la gestión pública. Más allá de diversificaciones específicas por etapas, se pueden identificar dos grandes paradigmas que en la historia moderna de la administración pública permiten

dilucidar considerables diferencias, los cuales son el burocrático y el posburocrático, que serán abordados con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

### **1.1.1 De la burocracia a la posburocracia**

El desarrollo del funcionamiento de la administración pública tiene una connotación que va de la mano, tanto con los cambios en las esferas políticas, sociales y económicas, como con los propios enfoques y corrientes teórico-prácticas de la gestión pública. En la historia moderna de la administración pública se identifica un parteaguas en la forma de configurar y operarla, una etapa predominante en el siglo XX conocida como burocrática, y una serie de enfoques y corrientes surgidas mayormente en la década de 1980 englobados en el llamado paradigma posburocrático, dentro del cual se ha reconocido el crecimiento de la innovación.

En este sentido, el paradigma burocrático ha sido el que le dio buena parte de la estructuración que actualmente se sigue observando en la administración pública, y dentro del cual se rastrean los inicios de lo que hoy entendemos como innovación pública.

Comúnmente el término “burocracia” ha sido relacionado con una forma robusta, lenta y opaca de realizar las actividades gubernamentales, con personas y procesos engorrosos que hacen casi imposible cumplir con un trámite o acceder a un servicio público, sin embargo, ese no es el origen ni planteamiento del paradigma burocrático. Este paradigma se dirigía principalmente a racionalizar la actividad de las organizaciones, haciéndolas más estructuradas y eficaces.

Desde el paradigma burocrático se proyecta la racionalidad instrumental, la cual se basa en una legitimidad que ofrece razones y procedimientos adecuados de generación y expresión de las decisiones, y las normas, donde las personas aceptan a los gobernantes elegidos de acuerdo con dichas normas y obedecen los productos de los procesos racionales y legalmente establecidos, despersonalizando a las instituciones y privilegiando a las normas y reglas.

Este paradigma, que se difundió y consolidó en el siglo XX, tiene sus orígenes etimológicos en la propuesta del sociólogo alemán Max Weber a partir de la palabra «büro», que significa "oficina", refiriéndose a una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales (Velez, 2007). El concepto de burocracia, que explicaba una búsqueda por dar forma y orden a la estructura social, particularmente a las organizaciones privadas y públicas, indicaba funciones de la administración pública, direccionada por reglas, atribuciones específicas, esferas de competencia bien definidas y criterios de selección con aptitud técnica.

Todo esto pudiera parecer lógico en la actualidad, el hecho de que se requiere la estructuración y las reglas para que una organización funcione se observa en cualquiera de las áreas de la vida diaria (la escuela, una fábrica, una asociación y el propio gobierno), sin embargo, en un proceso histórico como el de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que transitaba por transformaciones económicas, sociales y políticas profundas, esto se veía como una aspiración y una gran necesidad.

Del paradigma burocrático surgen en forma la exigencia de exámenes, concursos y diplomas como instrumentos básicos para la admisión y promoción de empleados especializados para buscar la excelencia en los servicios. La ley se vuelve el punto de equilibrio final, que endosa las reglas y regulaciones escritas, constituyendo aplicaciones concretas de reglas generales y abstractas, basadas en el principio de autoridad legal, legítima y racional, establecidas por las relaciones jerárquicas entre superiores y subordinados, en los puestos gerenciales y liderazgo, para que se cumplan los mandatos (Sousa y Veronese, 2016).

El planteamiento de la burocracia estatal, de acuerdo con Sousa y Veronese (2016), traían idealmente varias ventajas:

- la racionalidad expresada en la búsqueda de medios para alcanzar los fines de la organización;
- la precisión de la descripción y el análisis de las posiciones como apuesta por el conocimiento exacto de cada responsabilidad;

- la distribución del trabajo a partir de rutinas, realizada metódicamente, que, en consecuencia, se volvería predecible y eventualmente conduciría a la confiabilidad entre las personas, evitando así la fricción entre ellas;
- y la velocidad de los procesos de toma de decisiones, obtenidos a través del procesamiento de pedidos y documentos y la uniformidad, además del soporte para regulaciones que colaborarían para reducir errores y costos.

Así, de acuerdo con dicho planteamiento, la facilidad de sustituir al que se elimina y los criterios de selección únicamente para la competencia técnica garantizan la estabilidad del sistema burocrático, y este último evita el nepotismo. Como trabajo profesional, con énfasis en la capacitación y especializaciones de los empleados, el mérito personal traería beneficios a las organizaciones. En este sentido, la burocracia es: “una estructura de dominación racional caracterizada por la existencia de áreas de competencias fijas y oficiales, ordenadas de acuerdo con las regulaciones y una autoridad estable basada en el principio de jerarquía y, cuando sea necesario, con el uso de la coerción como forma de poder” (Sousa y Veronese, 2016: 90).

Como se puede observar, la propuesta de la burocracia apunta hacia la organización y funcionamiento estrictamente definido y regulado, que emula a una maquinaria con engranajes correctamente ajustados, energía suficiente y constante mantenimiento para que produzca de forma adecuada y sin fallas.

En la búsqueda por rastrear histórica y conceptualmente sobre la innovación en la administración pública, el paradigma burocrático fue el contexto conceptual y práctico en el que surge y se desarrolla la incorporación de las TIC en el funcionamiento de la administración pública que, como herramienta de eficiencia y símbolo de modernidad, encajaba adecuadamente para apuntar a un logro racional y legal de la acción gubernamental. Sin embargo, derivado de los factores que observamos, este paradigma transitó y se ha modificado considerablemente en su abordaje teórico, pero principalmente en la práctica de algunos gobiernos en el mundo.

Si bien, no se puede aseverar que el paradigma burocrático ha dejado de ser funcional o abandonado en las administraciones públicas en el mundo, sí se puede identificar un cambio disruptivo que motiva a identificar un punto de inflexión histórico. Para poder comprender esta transición, es importante inicialmente considerar una distinción conceptual en la administración pública, que se da entre administración y gestión, la cual ya desde el surgimiento de la ciencia de la administración pública, misma que Charles-Jean Bonnin usó en 1812 cuando refirió la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la "gestión de los asuntos públicos" (Guerrero, 2001).

A partir de este antecedente, con la evolución social y la crisis del paradigma burocrático, desde la década de los ochenta, "gestión" comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando una corriente principalmente anglosajona de enfoques y conceptos considerados como posburocráticos. De acuerdo con Guerrero (2001), el paradigma posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Términos que se difunden y usan por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública.

Considerando que en el momento burocrático, con su enfoque en el control de la estructura organizacional y regido por reglas como el instrumento clave para transformar las preferencias políticas del gobierno en regulación y servicios para los ciudadanos, fue la columna vertebral de los estados de bienestar modernos que se expandieron después de la Segunda Guerra Mundial, a la postre, se comenzó a generar un creciente temor de que la sobrecarga del gobierno y la ingobernabilidad de la sociedad condujera a una crisis de legitimidad incontrolable que reviviera las fuerzas antidemocráticas, lo cual impulsó una demanda neoliberalista de privatizaciones a gran escala. En consecuencia, la burocracia fue complementada y transformada gradualmente por la Nueva Gestión Pública (NGP) que tenía como

objetivo proporcionar una respuesta neoliberalista más moderada a los problemas en términos de sobrecarga e ingobernabilidad (Sørensen & Torfing, 2012).

De esta forma, el paradigma posburocrático se percibe como diferenciado de su antecesor y marcadamente más adaptado a la nueva realidad, con una visión de aprovechamiento y potenciamiento de las capacidades para mejorar la labor de la gestión. Siendo así, los siguientes ocho pasos que plantean la transición de la burocracia hacia la posburocracia, siendo los que forman a este paradigma (Guerrero, 2001):

1. del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos;
2. de la eficiencia a la calidad y el valor;
3. de la administración a la producción;
4. del control a la consecución de la adhesión a las normas;
5. más allá de las funciones, la autoridad y la estructura;
6. de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas;
7. de la justificación de costos a la provisión de valor;
8. más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.

En este comparativo, es posible destacar las características del paradigma posburocrático, distinguiendo que con este se considera el origen del Estado contractual o gestión por resultados, en donde el operar del gobierno se da planteando la obtención de productos específicos, en términos de metas que es posible medir, en un sentido más cuantitativo. De esta forma en el paradigma posburocrático, los resultados no se miden en términos de insumos y procedimientos, sino en términos de cambios de distinta escala que se dan en el entorno interno y externo de la organización pública. Y, en este sentido, los recursos financieros deben primordialmente ser aplicados de manera directa y vinculante con los resultados.

De la misma manera, desde el paradigma posburocrático se da una mayor apertura a la interacción con el entorno con lo que las estructuras internas, así como

su optimización permanente son necesarias, pero se reconoce que son totalmente insuficientes para concretar resultados. Así, los procedimientos clave deben ser reformados, pero no solo en la perspectiva de optimizar el control sino el servicio a la ciudadanía. Se da una mayor preocupación por la ejecución que, por el apego a las normas, con lo que las políticas de incentivo al talento y ejecución, los estándares de calidad y el desempeño, entre otros, se vuelven temas cruciales para la gestión.

Finalmente, en términos de la introducción de las TIC, los sistemas de información y gestión del conocimiento son muy necesarios pero enfocados de manera estratégica, tomándose como herramientas fundamentales para el proceso de dirección estratégica, el cual se privilegia. De esta forma, se puede observar que los cambios que se dan se definen por una mayor búsqueda de impacto y no solo de cumplir, mayor apertura con el entorno y la potenciación de las capacidades a partir de herramientas tecnológicas y estratégicas.

### **1.1.2 La Nueva Gestión Pública**

Hasta este punto se ha podido conocer el contexto teórico y práctico en el que se desarrolló la administración pública durante el siglo XX, y lo que enmarca la naturaleza de la innovación pública como aspecto instrumental del proceso de transición del paradigma burocrático al posburocrático. De igual forma, se logra distinguir que dicha transición también vino acompañada de un diferencial entre los conceptos de administración y gestión, este último el cual se convirtió en bandera de cambio. Así, la gestión se vio como el elemento necesario para activar (o reactivar) a la administración pública, muy asemejado a la usanza de las empresas privadas, donde el uso intensivo de la tecnología se vuelve herramienta central de desarrollo y modernidad.

Es así como, ya insertos en el desarrollo posburocrático, y en congruencia con el enfoque predominante de la gestión, surgió la Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública (NGP), un concepto de desarrollo principalmente por teóricos estadounidenses e ingleses, que se plantea como la corriente transformadora de la

administración pública. Surge principalmente a mediados de la década de los 80, en el Reino Unido y Estados Unidos, con las reformas implementadas por Margaret Thatcher (primera ministra del Reino Unido) y Ronald Reagan (Presidente de Estados Unidos de América), enfocadas en la reducción del tamaño del Estado y la búsqueda de la eficiencia en su actuar (Mayntz, 1998; Hood, 1995; Johnston, 2012; Pollitt y Bouckaert, 2017).

Al hacer una revisión histórica y un paralelismo ideológico, el desarrollo de la NGP se relaciona directamente con el neoliberalismo, corriente principalmente económica que, derivado del desgaste del Estado de Bienestar y la caída del muro de Berlín (como simbolismo de la obsolescencia del régimen soviético), predomina y se expande en la ideología y práctica occidental, planteada en términos del libre mercado. De esta forma, y permeado a la interpretación social, los nexos comunitarios adquieren una dimensión de comercio, y desde la perspectiva de la NGP se observa una relación costo/beneficio que de acuerdo con el concepto de eficiencia debe tener la administración.

El fenómeno de la NGP tuvo un gran impacto en la gestión del sector público, contenía un grupo de ideas con un contenido doctrinal neoliberal (Hood 1991). Fue iniciado principalmente por gobiernos que querían un mayor control del servicio público y reducir los costos, aumentar la transparencia a los ciudadanos y aumentar la responsabilidad (Alford y Hughes 2008; Hughes y O'Neill 2001).

Para poder entender cómo surge y se desarrolla la NGP es pertinente observar primero que una variedad de factores comenzó a fusionarse en la década de 1980, cuestionando algunos de los supuestos básicos de la administración pública. Primero, hubo un resurgimiento del apoyo a un gobierno menos intrusivo que redujo la carga regulatoria y financiera sobre los individuos y los propietarios, recordando el principio del liberalismo que propugna por la reducción del Estado al mínimo, impulsado por la creencia de que los sectores: privado y sin fines de lucro podrían proporcionar muchos servicios gubernamentales más baratos y eficientes. En segundo lugar, los que estaban preocupados por el aumento de la deuda y la escalada de los costos de jubilación por parte del gobierno estatal y local hicieron

avanzar el llamado a menos gobierno. Finalmente, el llamado a menos gobierno fue impulsado por una creencia filosófica general de que la democracia era más segura cuando el gobierno es más pequeño (Morgan et. al., 2013).

Con esta ola de resultados poco suficientes y la fuerte idea de limitar al Estado, se vigorizó la NGP como un movimiento que tomaba el modelo comercial o de mercado como el estándar para medir el éxito del gobierno y lo ha aplicado en sucesivas oleadas de reformas administrativas desde principios de los años ochenta. A partir de ese momento se realizó un esfuerzo concertado para reformular el modelo de administración pública de un sistema de responsabilidad centrado en las normas a uno que hiciera que el gobierno funcione más como un negocio. Considerando que las teorías tradicionales de la ciencia política enfatizaban el papel de los políticos electos con nuevas ideas y el poder de perseguirlas, la doctrina de la NGP veía a los administradores públicos o a los contratistas privados como los campeones de la innovación pública (Sørensen & Torfing, 2012).

Desde la NGP se observa un Estado desagregado, donde la formulación y la implementación de políticas están al menos parcialmente articuladas y desvinculadas, y donde la implementación es a través de un conjunto de unidades de servicio independientes, idealmente en competencia entre sí. Se centra casi exclusivamente en los procesos y la gestión intraorganizacionales y enfatiza la economía y la eficiencia de estas unidades de servicio en la producción de servicios públicos (conceptualizados como los resultados de estos procesos).

Una característica puramente trasladada de la administración privada es que, la NGP asume relaciones competitivas entre el servicio independiente y las unidades dentro de cualquier dominio de políticas públicas, que tienen lugar dentro de un mercado organizado horizontalmente, y donde el mecanismo de gobernanza clave es una combinación de competencia, el mecanismo de precios y las relaciones contractuales, dependiendo de qué variante particular de la NGP se elija exponer. Su base de valor está contenida en su creencia de que este mercado, y su funcionamiento, proporciona el lugar más apropiado para la producción de servicios públicos (Osborne, 2006).

De esta manera, en el marco de la NGP, se plantea un enfoque en el que los servicios prestados por el gobierno sean más receptivos y responsables ante los ciudadanos mediante la aplicación de técnicas de gestión empresarial con un fuerte énfasis en la competencia, la satisfacción del cliente y la medición del desempeño.

Como elementos clave de la NGP se pueden apuntar los siguientes (Osborne, 2006):

- Atención a las lecciones de la gestión del sector privado;
- El crecimiento tanto de la gestión práctica - por derecho propio y no como una rama de la profesionalidad - como de las organizaciones independientes donde la implementación de políticas está distanciada organizacionalmente de los responsables políticos (en oposición al distanciamiento interpersonal de la división política - administración dentro de la administración pública);
- Un enfoque en el liderazgo empresarial dentro de las organizaciones de servicios públicos;
- Énfasis en el control y evaluación de insumos y productos y en la gestión y auditoría del desempeño;
- La desagregación de los servicios públicos en sus unidades más básicas y un enfoque en su gestión de costos; y
- El crecimiento del uso de los mercados, la competencia y los contratos para la asignación de recursos y la prestación de servicios dentro de los servicios públicos.

Varias de las reformas gerenciales que se dan en el marco de la NGP lo han postulado como un paradigma de gestión pública, ya que ha implicado un cambio cultural importante, que intenta combinar las prácticas modernas de gestión con la lógica de la economía, al tiempo que conserva los valores centrales del servicio público. Un paradigma donde se enfatiza los resultados en términos de valor por dinero, que se logra a través de la gestión por objetivos, el uso de mercados y mecanismos de tipo de mercado, la competencia y la elección, y la devolución al

personal a través de una mejor correspondencia de autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas (Keating, 2001).

En este sentido, se puede observar que estos esfuerzos para medir lo que se ha hecho han producido una variedad de resultados valiosos (Morgan et. al., 2013), siendo algunos los siguientes:

- Mejoramiento de la capacidad para diagnosticar y corregir problemas operativos por parte de los directivos.
- Mayor interés en la creación de sistemas que mejoren la gestión general y la gobernanza de las entidades políticas.
- Expansión de los sistemas de medición del desempeño hacia una gama de valores cada vez más grande, incluidas las medidas de costo y eficiencia; diversas medidas de efectividad, como productos, resultados e impactos; y medidas cualitativas como la satisfacción, la capacidad de respuesta y la calidad de vida.

Hasta este punto es pertinente entender como un contexto político, social y económicamente cambiante pudo generar efectos en muchas esferas, permitiendo que algunas organizaciones innovaran y otras tuvieran que reaccionar de forma precipitada e insertar cambios en sus formas de estructurarse y ser, para estar en la condición de responder a las exigencias de ese entorno. En este último caso se ubicaron los gobiernos, los cuales, por esa tradición burocrática, rígida y apegada a la norma, no desarrollaron una capacidad de evolución paralela al resto de las organizaciones, principalmente las privadas que, por su naturaleza ofertante y competitiva, planteaban una dinámica más revolucionaría, uno de los principales atractivos de esa modalidad de la gestión privada que tanto motivó al desarrollo de la NGP.

Sin embargo, como le está sucediendo al propio sistema económico neoliberal, que mostró una de sus mayores crisis en 2008, la NGP también ha sido criticada y motivada a cambiar considerablemente. Como parte de las falencias de la NGP, se pueden identificar tanto en su estructura como en la práctica, dentro de las cuales se observa la tendencia a la privatización de los servicios públicos, lo que

en teoría promete una ventaja al delegarse determinadas responsabilidades a empresas y privados para que cumplan con estas, pero que de la misma forma propicia la liberación de responsabilidad de los gobiernos, el encarecimiento de los servicios, la corrupción en la asignación y la ampliación de la brecha de acceso, derivado de la inflexibilidad de aplicación sin consideración de factores sociales o condicionantes por desventaja.

Algunas de las posturas críticas que identifican ciertas debilidades de este modelo se enfocan en el uso de principios comerciales del sector privado para mejorar el desempeño del gobierno. Así, Morgan et. al. (2013) identifican dos debilidades principales:

1. La primera es que, no existe un denominador común, como ganancias, participación de mercado o retorno de la inversión, que pueda servir como base para la comparación entre una amplia gama de criterios que generan confianza y legitimidad entre los ciudadanos en sus instituciones políticas. Además, la eficiencia, la efectividad y la capacidad de respuesta a los ciudadanos (clientes) no son las únicas posibilidades de legitimación bajo consideración. Valores como la justicia, la equidad, la protección de los derechos y la transparencia juegan un papel importante en la determinación de la legitimidad de las instituciones políticas, los procesos y los resultados.
2. La segunda se refiere a que el sector público está compuesto por estructuras de autoridad cada vez más fragmentadas que confunden la posibilidad, e incluso la conveniencia, de avanzar en línea recta desde las metas y los objetivos hasta las medidas de desempeño vinculadas instrumental y racionalmente.

Como parte de las críticas desde la academia hacia la NGP, se plantea la cuestión sobre si la gestión pública ha surgido de estas actividades o si fue un proceso de reforma paralelo que fue ganando impulso gradualmente (Kisner y Vigoda-Gadot 2017). Esto se puede observar en las diferencias en el desarrollo de la NGP en todo el mundo con el mismo fenómeno que evoluciona de manera diferente en diversos entornos culturales, con dificultades para cambiar de manera

fundamental las estructuras arraigadas profundamente del sector público (Pollitt y Bouckaert, 2017).

En este sentido, se argumenta que la NGP creó un cambio temporal al tratar de construir una cultura más colaborativa y creativa para hacer frente a la necesidad de apoyar nuevos arreglos de gobernanza horizontal, pero que, la forma burocrática persiste, solo creándose una nueva forma basada en los mercados y los valores asociados, en lugar de los controles y valores políticos (Halligan, 2010; Parker y Bradley, 2004).

Bajo esta postura crítica, diversos académicos han argumentado una serie de observaciones sobre el impacto y la trascendencia de dicho modelo, tanto en términos prácticos como teóricos, siendo los siguientes (Osborne, 2006):

- La NGP no es un fenómeno o paradigma, sino un grupo de varios;
- La NGP tiene una serie de personajes distintos, que dependen de la audiencia, incluidos personajes ideológicos, gerenciales y orientados a la investigación;
- La extensión geográfica de la NGP se limita a los ámbitos angloamericano, Australasia y algunos escandinavos, mientras que la burocrática sigue siendo dominante en otros lugares;
- La naturaleza de la NGP también depende geográficamente, por ejemplo, las variantes británica y estadounidense en realidad son bastante distintas entre sí en su enfoque y lugar;
- En realidad, la NGP es simplemente una sub-escuela de la burocracia que ha tenido un impacto limitado por la falta de una base teórica real y un rigor conceptual;
- Los beneficios del NGP son, en el mejor de los casos, parciales y controvertidos;
- La NGP es un paradigma fallido;
- El tiempo de la NGP ha sido así, relativamente breve y transitorio entre la tradición estatista y burocrática de la administración pública y la embrionaria tradición plural y pluralista de la Nueva Gobernanza Pública.

En este último punto, la crítica actual a la NGP ha sido de forma más devastadora por su enfoque intragubernamental en un mundo cada vez más plural y por su adhesión a la aplicación de técnicas obsoletas del sector privado a la gestión pública y ante la evidencia sobre su inaplicabilidad (Osborne, 2006).

A partir de estos elementos, se tiene la posibilidad de identificar los pros y los contras de la NGP, entendiendo todo el proceso histórico y cómo es que esto lo hace campo fértil para la entrada avasallante de las TIC en el funcionamiento del gobierno, y también cómo esto tiene un impacto en el resto de las esferas sociales.

Evidentemente, México no fue ajeno a dicho proceso, la NGP se fue desarrollando con la iniciativa de nuevos enfoques desde los gobiernos nacionales que, en congruencia con el contexto de los años 80 y la formación de los presidentes en turno en universidades estadounidenses, se difundió de forma mayormente extendida.

Así, se puede clasificar que cada periodo se caracterizó por un enfoque enmarcado en la NGP, por un lado, en el periodo 1982-1988 (Miguel de la Madrid) se privilegió un discurso de cambio en la administración pública, con una reducción del Estado; en el periodo 1988-1994 (Carlos Salinas de Gortari) se apostó por la simplificación de los procesos administrativos y en la privatización de empresas públicas; durante el periodo 1994-2000 (Ernesto Zedillo), el enfoque fue en el llamado Programa de Modernización de la Administración Pública, con una visión privatista promovida por los organismos internacionales; en el siguiente, 2000-2006 (Vicente Fox), se privilegió el combate a la corrupción y a la transparencia, la agenda de Buen Gobierno, la modernización e innovación administrativa, además de potenciar el capital humano y los recursos tecnológicos y de infraestructura en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas; en el último periodo, 2006-2012 (Felipe Calderón), el matiz se dio por el Presupuesto Basado en Resultados (de la Garza, Yllán, & Barredo, 2018). Es hasta este último periodo que se considera la mayor influencia del modelo de la NGP, dado que, derivado de la iniciativa de Estados Unidos de América, a partir de 2009, el enfoque cambia y se dirigen esfuerzos hacia la Gobernanza y el Gobierno Abierto.

A lo largo de los años, la NGP ha dado lugar a algunas transformaciones bienvenidas, como un énfasis creciente en la gestión estratégica, un uso cada vez mayor de la dirección de objetivos y un mayor enfoque en la evaluación del desempeño. Sin embargo, muchos de estos cambios se han convertido en prácticas cotidianas y, por lo tanto, ya no pueden impulsar el desarrollo futuro del sector público y la revitalización del estado de bienestar. Al mismo tiempo, hay una serie de promesas incumplidas de la NGP, como la eliminación de la burocracia, más autonomía para las agencias públicas y los empleados, mayor capacidad de respuesta a los usuarios, estimulación de la innovación pública y producción de servicios más eficaz a través de un uso extensivo de subcontratación (Sørensen & Torfing, 2012).

Finalmente, en la actualidad estamos siendo testigos del surgimiento de nuevos y serios desafíos a los que la NGP no tiene respuesta, como son las graves limitaciones fiscales, los procesos de globalización en curso, el creciente número de problemas perversos y la necesidad de soluciones innovadoras que puedan romper los puntos muertos de las políticas y mejorar la calidad de los servicios públicos.

### **1.1.3 Nueva Gobernanza pública**

En este proceso evolutivo de los enfoques de gestión pública, la Gobernanza Pública surge como una siguiente fase de lo aplicado con la Nueva Gestión Pública (NGP). De acuerdo con Prats (2005), ha ocurrido un desplazamiento teórico y práctico de la burocracia a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. El actual foco del interés intelectual y político ya no es la estructura y/o el funcionamiento responsable y eficaz de la administración pública, sino que la reforma administrativa se enmarca ahora en la problemática mayor acerca de cuál es el proceso o modo de gobernanza contemporánea de la sociedad (Aguilar, 2015). El resultado de este planteamiento es reubicar y reincorporar el proceso financiero-administrativo de la NGP en el proceso de gobernanza, tomando distancia de la arraigada dicotomía entre administración y política.

De hecho, en términos temporales, desde mediados de los noventa, surge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil; siendo estos nuevos modos de gobernar en que esto se plasma reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (Prats, 2005). Así, la NGP ha sido en realidad una etapa transitoria en la evolución de la burocracia a la llamada Nueva Gobernanza Pública (Osborne, 2006).

Mientras que la NGP tendía a ver los monopolios públicos como el problema clave y la mejora de la competencia basada en el mercado como la solución preferida, la Nueva Gobernanza Pública tiende a ver la complejidad y la fragmentación de la sociedad como el desafío clave y la formación de formas interactivas de gobernanza colaborativa que atraviesan organizaciones y fronteras como la respuesta clave y el camino a seguir (Sørensen & Torfing, 2012).

Como cualquier nuevo enfoque de un tema tan antiguo como la administración pública, la Nueva Gobernanza no es del todo novedosa, más bien, se basa en una rica historia de pensamiento pasado, cambiando énfasis e incorporando nuevos elementos, pero apenas reemplazando todo lo que ha sucedido antes. El resultado, sin embargo, es una nueva síntesis, un nuevo paradigma, que ayuda a enfocar mejor las realidades prevalecientes y, en consecuencia, aclara algunas de las dinámicas centrales en funcionamiento (Salamon, 2001).

De acuerdo con Aguilar (2015), la actual gobernanza del sector público es resultado de dos tendencias contemporáneas: la pública y la gerencial, que buscan atender el problema de cómo enfrentar y superar la crisis política y económica de los Estados sociales, así como al modo de dar respuesta a los nuevos retos y riesgos que al Estado y a sus gobiernos plantean tanto la configuración más autónoma, diferenciada y abierta de las sociedades contemporáneas como la transformación acelerada de la economía del mundo.

En este sentido, la primera tendencia de reactivación de lo público de la administración pública es resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, que ahora dan seguimiento y evalúan la actuación de los poderes públicos, se pronuncian frente a los asuntos públicos que son de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de su vida personal y social y que luchan por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública. Por su parte, la segunda tendencia, la que acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública, guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, obedeciendo también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades (Aguilar, 2015).

Como es posible observar, el factor transversal en ambas tendencias es la centralidad del ciudadano, en donde se le reconoce el derecho a ser parte del bien de su comunidad política y, por consiguiente, a constituirse en sujeto activo de la deliberación sobre los asuntos públicos, las políticas públicas, y en sujeto participante en el desarrollo de la política pública y en la prestación de los servicios públicos. De la misma forma, desde un enfoque de gestión estratégica, se le entiende como el agente crucial del entorno gubernamental, cuyos comportamientos y demandas en diferentes campos de la vida social y política representan oportunidades o amenazas/adversidades para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno (Aguilar, 2015).

Como concepto, la gobernanza tiene sus antecedentes en el siglo XVII, cayendo después en desuso al referirse a asuntos relacionados con el gobierno en el siglo XIX y XX, con algunas excepciones. Su reaparición aplicada al sector público es en gran medida un producto de la inteligencia internacional, adjudicada al Banco Mundial (BM) el cual, mediante un reporte de noviembre de 1989, titulado *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*, señalaba que la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno y que “un mejor gobierno/mejor gobernación (a better governance) requiere una reforma política”. Posteriormente, en 1992, el propio BM continuó con

un estudio en el que se llegaron a formular las relaciones que vinculan Governance and Development (Aguilar, 2015).

De esta forma, a la postre, continuaron otros organismos a incorporarlo y abordarlo como parte de sus estudios y análisis (la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno británico -resignificándolo como good governance-, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Este enfoque desde su análisis académico encuentra raíz en los primeros resultados del concepto de redes de política, que define los procesos interactivos entre actores interdependientes en la configuración de las políticas públicas. En este sentido, se hace evidente que el enfoque *top-down* gubernamental, que daba por segura la disciplina y capacidad de su burocracia, es inoperante, así como se muestra lo importante que son las interacciones de los operadores públicos con los destinatarios para que la política pública pueda arrojar resultados. Precisamente, del giro en el enfoque de la fuente de las políticas públicas, donde se revierte la orientación jerárquica y burocrática hacia esquemas alternativos *bottom-up*, con implementaciones adaptativas, no programadas, en los que se otorga un papel decisivo a los actores no gubernamentales (Maintz, 1998).

Una segunda línea importante de elaboración emergió de la observación de que, desde el punto de vista de la concepción original *top-down* de la Gobernanza, la negociación entre actores políticos y sociales en las redes de política o en estructuras neocorporativas, así como la delegación de funciones reguladoras a instituciones de autogobierno local o sectorial, apuntaban a una pérdida de capacidad de conducción del Estado.

La investigación empírica en ciencia política ha aclarado, sin embargo, que no se trata tanto de una pérdida de control estatal, sino más bien de un cambio en su forma. La autorregulación social, después de todo, tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado. No sólo ejerce una función de legitimación, sino que a menudo apoya la emergencia de varias formas de autogobierno. Allí donde los actores estatales participan en las redes de política, disfrutaban de un estatus muy especial y privilegiado, controlando instrumentos cruciales de

intervención; y esto es válido aún en las situaciones en las que la toma de decisiones ha sido transferida a instituciones de autogobierno social (Maintz, 1998).

Con su posterior evolución, cuando se habla de “nueva gobernanza” (new governance), comenzó a significar el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, con la característica resaltada de que se incluyen y valoran las formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad (particular o hasta general) y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.

De acuerdo con Aguilar (2015), fuera de nuestro contexto latinoamericano, la producción académica mundial en materia de gobernanza es abundante, aun si con frecuencia los autores emplean el término de gobernanza con un sentido genérico de diccionario de bolsillo (“modo de gobierno”) sin explicar su aparición y uso y sin definir con precisión los componentes y las condiciones del nuevo modo directivo, o bien contribuyen a reproducir la laxitud del concepto asimilándolo a otros conceptos que nos son más familiares (régimen, sociedad política, gobierno, administración pública, sistema político-administrativo, patrón de policymaking...) o lo emplean con tranquilidad dando por supuesta su univocidad conceptual y aceptación general.

Así, una primera aproximación a una definición, Aguilar (2015) entiende a la gobernanza como “el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma”. Siendo este proceso, en esencia y en la práctica, por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos.

Bajo este enfoque, la relación entre sociedad y gobierno se inspira ahora en nuevos principios, normas, procedimientos y prácticas que han dado origen a un

nuevo orden institucional y a un nuevo modo de gobernar que es más horizontal, descentralizado, dialógico, asociativo, en el que el gobierno no puede más que incorporar la deliberación de los ciudadanos, lo que da origen a la nueva gobernanza, estructurada por la construcción de confianza recíproca entre el gobierno y las organizaciones sociales. Esta toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores independientes, particularmente en las áreas decisivas del crecimiento económico.

El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. Se ha transitado de un centro de gobierno a un sistema de gobierno. Gobernanza es justamente la manera de nombrar distintivamente la nueva realidad que surge y que atañe a la dirección de la sociedad, pero que es una realidad distinta de la del gobernar del solo gobierno e incluye e integra las interacciones de varios actores. Gobernanza es el nombre propio de la manera como se gobierna y se puede gobernar en las condiciones contemporáneas de dinámica, complejidad y diversidad, como suele decir e insistir (Aguilar, 2015).

El nuevo modo de gobernar con otros instrumentos y mediante actores terceros o externos al gobierno es ahora reconceptualizado por Salamon (2001) como la nueva gobernanza. Se trata de gobernanza y no de gobierno porque en la formulación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos participan más actores que el gobierno y porque, como él lo proyecta, la tendencia del proceso de solución de problemas será muy probablemente de naturaleza colaboradora, dado que la atención a los problemas públicos y la realización de los objetivos públicos dependerá no sólo del gobierno sino de un buen número de otros actores autorizados (Salamon, 2001).

El aporte del enfoque de la gobernanza se destaca ya que reestablece la valía y capacidad de los actores sociales, lleva a redescubrir o reivindicar que están presentes agentes con capacidad relativa de autogobierno y autorreproducción

(familias, organizaciones no gubernamentales, empresas, organizaciones sociales, iglesias, comunidades locales...), cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación al interior de la sociedad y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el gobierno, razón por la cual la capacidad de dar rumbo a la sociedad y de realizarlo va a depender de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la sociedad para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público y, en concreto, va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos. En este sentido, el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador (Aguilar, 2015).

De hecho, con la finalidad de aterrizar la Gobernanza a la práctica, Prats (2005) propone una serie de cinco principios hacia lo que denomina “la buena gobernanza”: “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”, con la congruente observación cautelar de que no podrá existir un modelo universal de buena gobernanza, aplicable a cualquier sociedad, y que las nuevas relaciones entre los poderes, entre los gobiernos y entre éstos y la sociedad que caracterizan a la gobernanza actual deberán institucionalizarse si es que se pretende asegurar su ejercicio directivo de manera duradera, cierta y responsable.

Esta misma institucionalización está siendo satisfecha actualmente por la proliferación de nuevas prácticas de gobernanza que incluyen zonas libres de control, mayor uso de la gobernanza de redes, formación de asociaciones público-privadas, formación de unidades de innovación, formas de gestión pública basadas en la confianza, etc., tendencias nuevas y emergentes que pueden ser capturadas por la noción de Nueva Gobernanza Pública (Sørensen & Torfing, 2012).

En este sentido, la Nueva Gobernanza Pública reemplaza la preocupación intraorganizacional por la creación de silos burocráticos eficientes y el enfoque de

entrada y salida de la Nueva Gobernanza Pública con un enfoque interorganizacional de gobernanza y un nuevo enfoque en procesos y resultados (Osborne, 2006). Los resultados que se buscan en la Nueva Gobernanza Pública son políticas y servicios innovadores y los procesos a través de los cuales se producen estos resultados toman la forma de colaboración transversal de múltiples actores. Por lo que la Nueva Gobernanza Pública parece allanar el camino para una era de innovación colaborativa, al menos, si se convierte en un complemento significativo de las formas de gobernanza propuestas por la burocracia y la Nueva Gestión Pública (NGP) (Sørensen & Torfing, 2012).

Bajo este proceso evolutivo de los enfoques en la administración pública, la Nueva Gobernanza Pública tiene el potencial de proporcionar un marco tanto para impulsar la generación de nueva teoría de administración pública, como para respaldar el análisis y la evaluación de la evolución de las políticas públicas. Visualizándolo como un paradigma, la Nueva Gobernanza Pública combina las fortalezas de la burocracia y la NGP, al reconocer la legitimidad y la interrelación tanto de la formulación de políticas como de los procesos de implementación y prestación de servicios. De la misma forma, abre nuevos caminos al apreciar y plantear los desafíos de la gestión pública en el mundo plural que ahora comprende el entorno de los servicios públicos y de las organizaciones del sector público. Asimismo, proporciona un marco conceptual coherente desde el cual desarrollar la teoría y la investigación que pueden informar la práctica de la gestión pública en el siglo XXI (Osborne, 2006).

A partir de esta marcada distinción de la Nueva Gobernanza Pública con respecto a sus antecedentes, paradigma burocrático y de la Nueva Gestión Pública, Osborne (2006) apunta una serie de elementos que marcan el contraste entre estos, sintetizados en la Tabla 1.

Así, la Nueva Gobernanza Pública aparece como apropiada para el análisis de la toma de decisiones organizacionales, ya que permite discriminar los rasgos que son particulares a la obtención de resultados públicos virtuosos de los que no, sin encasillar en la prescripción prohibitiva como sucede en la Nueva Gestión

Tabla 1. Elementos de la Nueva Gobernanza Pública, en contraste con los paradigmas burocrático y de la Nueva Gestión Pública

<b>Paradigma/ elementos clave</b>	<b>Raíces teóricas</b>	<b>Naturaleza del Estado</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Énfasis</b>	<b>Relación con socios organizativos externos (no públicos)</b>	<b>Mecanismo de gobernanza</b>	<b>Base de valor</b>
Burocracia	Ciencias políticas y políticas públicas	Unitario	El sistema de políticas	Implementación de políticas	Elementos potenciales del sistema de políticas	Jerarquía	Ethos del sector público
Nueva Gestión Pública	Estudios de gestión y teoría de la elección pública / racional	Estudios de gestión y teoría de la elección pública / racional	Gestión intraorganizacional	Entradas y salidas de servicios	Contratistas independientes dentro de un mercado competitivo	El mercado y los contratos clásicos o neoclásicos	Eficacia de la competencia y el mercado
Nueva Gobernanza Pública	Sociología organizacional y teoría de redes	Plural y pluralista	Gobernanza interorganizacional	Procesos y resultados del servicio	Proveedores preferidos y, a menudo, agentes interdependientes dentro de relaciones continuas.	Contratos de confianza o relacionales	Neocorporativista

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

Pública, siendo lo suficientemente sólida y equilibrada como para delimitar modelos de toma de decisiones organizacionales relevantes, tanto en el sentido de la gobernanza como de algún otro. Es en el rol de los Estados como organizaciones prestadoras de servicios cuyo desempeño es crucial para la gobernanza, con lo que el foco del estudio se desplaza a las organizaciones gubernamentales prestadoras de servicios (Quintero, 2017).

#### **1.1.4 Gobierno Abierto**

Es en el desarrollo de los enfoques y modelos de gestión, como se ha observado y vinculado, el contexto o acciones disruptivas de gobiernos líderes influyen en las prácticas de gestión, se reproducen, aglutinan y van definiendo paradigmas que respaldan un cambio. El caso del Gobierno Abierto (GA) es un ejemplo de ello ya que, si bien es un concepto que encuentra sus raíces en el siglo pasado, adquiere un mayor impulso a finales de la primera década del corriente siglo y se convierte en un concepto y práctica que se aborda críticamente en diversos estudios de gobierno y administración pública, asimismo adquiriendo una expansión internacional en materia institucional y práctica, tornándose en un paradigma emergente que envuelve métodos y enfoques de gestión pública.

El enfoque de GA encuentra sus primeros rastros en el acceso de los ciudadanos a la información pública, derivado de la exigencia de estos por un mejor acceso a la información generada o en poder de los poderes públicos. Diversas fuentes apuntan que fue Suecia fue el primer país en instaurar en su legislación la libertad de prensa y el derecho de acceso a los archivos, en 1766 (Calderón, 2012; Sandoval-Almazán, 2015; Sánchez, 2015; Ramos, 2016). Posteriormente, en 1789, Thomas Jefferson declaró que para que las personas confíen en su propio gobierno, deben estar bien informadas (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Sentados estos como bases de lo que fueron los primeros registros de apertura de la información, es hasta el siglo XX en el que se comienzan a dar otros cambios en esta materia.

Un momento relevante se dio en 1956, cuando se produjo en Estados Unidos un compromiso de los principales partidos políticos para que se llevara a cabo un acceso abierto a la información pública, que finalmente derivaría en su ley de acceso

a la información de 1966, la Freedom of Information Act (FOIA) (Ramírez-Alujas, 2010). De acuerdo con Sandoval-Almazán (2015), en 1957, Wallace Parks escribió un artículo en la revista de Derecho de George Washington, que se tituló: “The Open Government principle: applying the right to know under the constitution”, donde argumenta que tanto el partido demócrata como el republicano habrían prometido impulsar una libertad de información del gobierno de Estados Unidos, en reacción al hecho de que se ocultara información militar durante la Segunda Guerra Mundial, pero que no se había cumplido; situación considerada un punto de arranque para comenzar a definir lo que es un gobierno abierto.

Fue entonces en 1966, cuando Estados Unidos formuló su propia ley en esta materia (Ramos, 2016). Esta Ley estipula que cualquier persona tiene derecho a solicitar acceso a los registros y a la información de las agencias federales, siempre que tales registros no estén protegidos por una exención o exclusión de la FOIA (Calderón, 2012).

Paralelamente, a finales de los años setenta, en el Reino Unido comenzaron a aparecer diversas iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público con el fin de reducir la opacidad burocrática (Ramírez-Alujas, 2013). Estos primeros avances suponen el punto de partida para que, con el paso de los años, numerosos países de todo el mundo comiencen a adoptar leyes de apertura de la información pública, mejorando así la transparencia de los Gobiernos (Sánchez J. , 2015).

Posteriormente, la mayoría de los países de Europa aprobaron leyes de transparencia y acceso a la información pública, a los que se sumaron Japón, Corea del Sur, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En América Latina, entre el año 2002 y 2012, aprobaron sus respectivas leyes en esta materia: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay (Oszlak, 2014).

Es en estas primeras dos décadas del presente siglo donde el concepto de GA encuentra una revitalización gracias al impulso político e institucional en diferentes contextos. Quizá el hecho más simbólico y considerado como un hito es el “Memorandum for Transparency and Open Government”, del 21 de enero de 2009, el cual constituye un primer antecedente que emerge y es adoptado bajo la

administración federal de Estados Unidos de América de Barack Obama (Sandoval-Almazán, 2013; 2015; Ruvalcaba-Gómez, 2019).

Fue Barack Obama, primero durante su campaña electoral y posteriormente en sus primeros meses como presidente, quien aprovechó las posibilidades políticas de esa transparencia enunciada en la FOIA y comenzó a construir alrededor de la misma todo un discurso buscando conectar con el ciudadano medio de Estados Unidos (Calderón, 2012).

El equipo de trabajo de Obama integró una propuesta retomando el término de Open Government, que ya había aparecido en Inglaterra, pero imprimiéndole todo un nuevo sentido e impulso que dieron a conocer desde los primeros días de su primer periodo presidencial, mediante el Memorando sobre transparencia y gobierno abierto (Ramos, 2016; Barria, González-Bustamante & Cisternas, 2019).

Obama se centró en tres principios sobre cómo debería funcionar el GA. Primero, mediante las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, el gobierno debe ser transparente y proporcionar información a sus ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno. En segundo lugar, el gobierno debe ser participativo, mejorando la participación pública y, por lo tanto, promoviendo la eficacia del gobierno y mejorando la calidad de sus decisiones. Por último, el gobierno debe colaborar, donde los departamentos y agencias ejecutivos utilicen herramientas, métodos y sistemas innovadores para cooperar entre ellos, en todos los niveles de gobierno y con organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos del sector privado (Obama, 2009).

El objetivo principal de Obama fue la creación de un gobierno transparente y colaborativo mediante la participación de los ciudadanos. Además, quería hacer su gobierno más eficiente y prepararlo para los desafíos de la era digital (Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Como consecuencia de dichas acciones del gobierno estadounidense, a iniciativa de la Secretaria de Estado Hillary Clinton y del presidente brasileño Luiz Inazio Lula Da Silva, en septiembre del 2011 fue lanzado el Open Government Partnership (OGP), donde un conjunto de países se compromete a firmar un acuerdo de cooperación para impulsar políticas públicas sobre gobierno abierto en

sus países y ayudar a otros a que las adquieran (Open Government Partnership, 2011).

De la misma forma, de acuerdo con de la Fuente (2012), otro de los gobiernos pioneros del gobierno abierto fue el Reino Unido, mediante la figura de Gordon Brown y posteriormente David Cameron, el cual inició también un proceso de apertura mediante la publicación de información que obra en poder de la administración, con el objetivo de ayudar a los ciudadanos a entender cómo funciona el gobierno y cómo se llevan a cabo las distintas políticas. La principal motivación en el caso del Reino Unido fue el convencimiento de que esta información pública de fácil acceso ayudara a que los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones y realizar sugerencias sobre las políticas de gobierno basadas en la información recibida.

Las dos iniciativas parten del objetivo de publicar los conjuntos de datos de los que dispone la administración en un ejercicio de transparencia, creando al mismo tiempo procesos más eficientes de funcionamiento interno y externo que mejoren las operaciones e intercambios dentro de la propia administración.

Desde la perspectiva de los enfoques de gestión, la transparencia en el gobierno podría ser una tendencia de la administración pública combinando la Nueva Gestión Pública (NGP) con algo de Gobierno Digital (GD), por el uso de las nuevas TIC, y por ello podría entenderse como una derivación de dicho movimiento administrativo. Sin embargo, la transparencia en el gobierno ha sido una práctica mucho más integral que el solo hecho de cambiar algunas prácticas de la administración pública (Sandoval-Almazán, 2013).

Ramírez-Alujas (2010) identifica una tendencia a confundir el GA con la incorporación y uso intensivo de nuevas TIC en las administraciones públicas, sobre todo en su vertiente más sofisticada y vigorosa en la actualidad dentro del marco de la llamada "Web 2.0", que supone trabajar profundamente mediante redes sociales, complejos espacios de interrelación y colaboración, entre otros.

En este punto, Calderón (2012), con la finalidad de clarificar esta confusión, que puede generar una tergiversación terminológica y cultural, plantea que desde el GD no se repiensa la administración, sólo se tecnifican procesos GD, con lo que

no necesariamente transforma la sociedad. Mientras que, por el lado del GA se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. Desde esta perspectiva, GA es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano.

Así, el GA es la aplicación de la cultura 2.0 a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos. De esta forma, Calderón (2012) identifica que cuatro cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de GA son:

- Cambio cultural: Implica modificar el entendimiento del objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos, ubicándolos en el centro de la gestión, lo cual significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: Requiere la reingeniería de los procesos en la administración pública, diseñándolos para servir a los ciudadanos, haciéndolos cómodos o que les ayuden.
- Cambio en la organización: Plantea imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc.

Precisamente, en el proceso de desarrollo del GA como práctica y teoría, desde 2008 ha surgido una gran cantidad de literatura sobre gobierno abierto en revistas revisadas por pares, junto con un gran número de publicaciones no revisadas por pares, sin embargo, no se ha elaborado claramente en la literatura un concepto unificado de gobierno abierto (Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Con la finalidad de abordar dicha brecha conceptual, Sandoval-Almazán (2015) sistematiza el cuerpo teórico del GA en tres grandes direcciones: 1) libertad de información, 2) información gubernamental como herramienta, y 3) datos abiertos.

En relación con la primera, se parte del derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental, lo cual ha propiciado cambios en las leyes que han modificado la capacidad de los ciudadanos de acceder a más información porque han reestructurado a la burocracia. La libertad de información es una piedra angular para entender las raíces que orientan la idea de un gobierno más abierto y transparente con los ciudadanos, pues esta libertad se ha ido transformando a lo largo del tiempo, hasta convertirse en un sólido cuerpo de ideas que representan esta libertad democrática en un concepto como el GA.

Respecto a la información gubernamental como herramienta considera a esta como un facilitador en la toma de decisiones, partiendo de la idea de la libertad de datos. La demanda de información desde los ciudadanos, la relación de confianza gobierno-ciudadanos y la relación entre gobierno-apertura de información son actividades que explican la implementación de la transparencia que pueden producir los datos gubernamentales, así como la forma en que la información gubernamental se organiza o se vincula entre sí.

Otro ángulo en esta segunda dirección de pensamiento es detectar las necesidades de información tanto de los ciudadanos como de funcionarios públicos, y abrir ésta para hacerla útil a las dos partes. De la misma forma, el GA puede ser entendido como una herramienta de información considerándolo como una fuente que genera valor público, al impulsar la cooperación, el debate, la construcción conjunta de ideas, la participación ciudadana y la colaboración entre el ciudadano y el gobernante en turno.

La tercera dirección, relacionada con los datos abiertos se refiere a estos como un complemento indispensable para lograr una apertura gubernamental. La trascendencia de los datos parte de que, en su formato más simple, pueden ser editados, sistematizados y analizados por los ciudadanos a detalle para tener una visión más amplia sobre los asuntos públicos. Incluso, los datos abiertos pueden impulsar la coproducción, colaboración y participación de los ciudadanos en los

procesos públicos al proveer a los funcionarios públicos de nuevos insumos de información que muestren un enfoque diferente, alternativas o propuestas distintas a la visión gubernamental, convirtiéndose así en consumidores de la información gubernamental.

De esta forma, como una primera aproximación a un concepto del GA, Sandoval-Almazán (2015) propone el siguiente: el gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos. Por su parte, Oszlak (2014) considera que un GA entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de las nuevas TIC que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos.

En el mismo sentido, e identificando una escasez de definiciones integradoras, Wirtz y Birkmeyer (2015) hace una revisión de seis autores que han intentado definir el término gobierno abierto, incluyendo la declarada por Obama en la cual plantea asegurar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, con una apertura que fortalezca la democracia y promueva la eficiencia y la eficacia en el gobierno. La segunda corresponde a la propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual entiende el gobierno abierto como una forma de lograr un gobierno abierto y receptivo, referido a la transparencia de las acciones gubernamentales, la accesibilidad de la información y los servicios gubernamentales, y la capacidad de respuesta del gobierno a nuevas ideas, demandas y necesidades. Geiger y von Lucke (2012, como se cita en Wirtz y Birkmeyer, 2015) señalan que el gobierno abierto consiste en la transparencia, participación y colaboración del estado frente a terceros como empresas o ciudadanos; además, argumentan que el gobierno abierto puede equipararse con el gobierno electrónico y el uso de tecnologías de la información y la comunicación.

Meijer et. al. (2012, como se cita en Wirtz y Birkmeyer, 2015) ven el gobierno abierto como la medida en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información gubernamental y las áreas de toma de decisiones. Con un enfoque diferente, Hilgers (2012, como se cita en Wirtz y Birkmeyer, 2015) define el gobierno abierto como la práctica de integrar el conocimiento externo en el proceso político y administrativo, apoyado en el uso de nuevas TIC. Finalmente, Evans y Campos (2013, como se cita en Wirtz y Birkmeyer, 2015) también se enfocan en el contexto tecnológico, donde las nuevas TIC generan un diálogo participativo y colaborativo entre los legisladores y los ciudadanos.

Las definiciones planteadas se relacionan al considerar que el GA se considera un proceso permanente. Asimismo, se ubican dos direcciones que son notables: 1) por un lado, un grupo de autores ve el GA como una herramienta para influir en el trabajo del gobierno, 2) mientras que otros autores ven la información y la tecnología como aspectos funcionales. En cuanto a los objetivos o propósitos del GA, nuevamente hay un cuadro homogéneo dentro de las definiciones, dado que, todos los autores, excepto Hilgers (2012, como se cita en Wirtz y Birkmeyer, 2015), consideran la transparencia, la participación o la colaboración como aspectos teleológicos.

Finalmente, a partir de esta revisión, Wirtz y Birkmeyer (2015) propone la siguiente definición de GA: El gobierno abierto es un proceso multilateral, político y social que incluye, en particular, la acción transparente, colaborativa y participativa del gobierno y la administración. Para cumplir con estas condiciones, la ciudadanía y los grupos sociales deben integrarse en los procesos políticos con el apoyo de las modernas tecnologías de la información y la comunicación, que en conjunto deben mejorar la efectividad y eficiencia de la acción gubernamental y administrativa.

A partir de la revisión de las diversas definiciones y enfoques, se logra identificar que la mayoría se centran en los tres pilares: transparencia, participación y colaboración (Wirtz & Birkmeyer, 2015; Ruvalcaba-Gómez, 2019). Estos pilares aumentan el valor público e influyen en la relación gobierno a ciudadano (G2C) y gobierno a gobierno (G2B). Juntos, construyen el círculo interno del GA, el cual está

influenciado por factores externos como la tecnología, la responsabilidad y las regulaciones y la ley. La aceptación y la confianza en el gobierno, así como la responsabilidad, también interactúan con el círculo interno (Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Tomando con referencia las definiciones y características del GA, y en consecuencia al seguimiento del desarrollo histórico de los paradigmas de gestión pública, surgen enfoques que postulan al GA como un siguiente paradigma a la gobernanza (Sánchez, 2015; Grandinetti, 2018; Ruvalcaba-Gómez, 2019).

De acuerdo con Sánchez (2015), la Nueva Gobernanza ha mejorado el papel ciudadano en su vínculo con la administración pública, pero sigue necesitando ciertas mejoras, actualmente demandadas por la ciudadanía, que vendrán incorporadas en el resurgir del concepto de GA. Asimismo, argumenta que la Nueva Gobernanza tampoco constituye un modelo adecuado para la administración pública, ya que se ha generado un sistema donde la información y las decisiones no son transparentes ni de fácil acceso para los ciudadanos, no existe una verdadera rendición de cuentas y la insatisfacción ciudadana en las instituciones públicas ha seguido aumentando debido a la creciente falta de legitimidad de los gobiernos. Se ha producido una doble crisis de legitimidad: por un lado, los ciudadanos no creen adecuadas ni confían en las reglas, las instituciones y la clase política; y, por el otro, los ciudadanos tampoco están satisfechos con la gestión, definición y capacidad de las políticas públicas para resolver satisfactoriamente sus problemas, es decir, son ineficaces.

Como parte de este proceso de transición, Grandinetti (2018) postula que es posible reconocer tres momentos principales en los enfoques de gestión pública (relacionados con la innovación), desde los noventa hasta nuestros días. El primer momento, de génesis innovativa, tiene lugar en la década de los noventa con el auge de la Nueva Gerencia Pública (NGP). El segundo momento, de retracción, en la primera década del siglo XXI, es un período de transición, donde se posicionan las teorías de la gobernanza y el nuevo desarrollismo. Por último, el tercero, de auge, desde 2010 hasta la actualidad, que implica la reaparición estelar de la idea

de innovación de la mano del GA y nuevas iniciativas de modernización de la gestión.

Una característica de este período, movilizado por la sociedad de la información y las redes sociales, es la multiplicación de iniciativas de encuentro, generación y socialización de conocimiento en entornos virtuales; lo que multiplica, de esta manera, y diversifica los espacios innovadores. Es justamente en el modelo de GA donde la innovación adquiere un mayor impulso. Desde el GA se aborda la innovación en distintas vertientes, una más tecnológica, promovida fundamentalmente por las potencialidades que ofrece la sociedad de la información y las redes sociales para producir transformaciones necesarias en las organizaciones estatales; y otra, más social, centrada en la producción colaborativa a partir de la inclusión de actores en un proceso transformador movilizado por la inteligencia social.

Es precisamente este contexto, marcado por el auge del GA y las prácticas relacionadas con este, en el que se inscriben los nuevos esquemas de desarrollo de la gestión pública, quizá aprovechando las mejores lecciones y herramientas que cada uno de los diferentes modelos han ido dejando, canalizándose hacia la construcción de nuevas formas de abordar los complejos problemas y apostando por el cambio en la administración a través de la innovación.

De esta forma, en el siguiente apartado se aborda la innovación pública en el contexto de desarrollo actual del GA, identificando sus raíces, vinculación con los diferentes momentos y modelos de la administración pública y analizando su impacto y diferenciación como campo de estudio del cambio en la gestión pública.

## **1.2 La innovación pública**

La innovación en la administración pública, que ha venido evolucionando desde la década de los 80's con el impulso del modelo administrativo de la Nueva Gestión Pública (NGP), ha desencadenado una serie de cambios en la concepción de la gestión pública y su relación con el entorno social. Esta evolución ha estado aparejada, y mayormente influenciada, con el desarrollo económico, tecnológico, político, institucional y social.

La innovación tiene que ver con la novedad (que surge de la creatividad humana), como sugieren la etimología, los diccionarios y la historia. Como tal, la innovación es de cualquier tipo, no solo material o tecnológica. En este sentido, la innovación como categoría tiene una larga historia. Sin embargo, con el tiempo, de acuerdo con Godin (2008), la conjunción de dos factores dio preeminencia a la innovación tecnológica y comercializada en las representaciones: 1) la cultura de las cosas y su corolario capitalista: desarrollo industrial a través de la tecnología, 2) académicos, el estudio de la tecnología y los marcos conceptuales que siguieron para políticas en ciencia y crecimiento económico.

Godin (2008) identifica como la primera teoría de la innovación la proveniente del sociólogo francés Gabriel Tarde a fines del siglo XIX (Tarde, 1890; 1895; 1898; 1902, como se cita en Godin, 2008). La sociología de Tarde distinguía la estática de la dinámica, y estaba interesado en explicar el cambio social (o evolución social): gramática, lenguaje, religión, ley, constitución, régimen económico, industria y artes. Tarde hizo un uso generalizado del término innovación (y novación) como novedad, pero sin una definición explícita. De hecho, utilizó un conjunto completo de términos para discutir los cambios sociales: invención, ingenio, novedad, creación, originalidad, imaginación, descubrimiento e iniciativa.

Lo que caracteriza la literatura sociológica es que la innovación se describe como una actividad y como un proceso donde se discute la producción de una invención y su uso en lugar de contrastarse (Nimkoff, 1957, como se cita en Godin, 2008). La innovación como proceso es también cómo los economistas entienden la categoría. Sin embargo, los economistas agregan su propio sello a la idea: la innovación es la comercialización de la invención (tecnológica). Y a diferencia de las definiciones de sociólogos, esta definición llegó con el tiempo para ser aceptada entre los economistas y por otros, incluidos los sociólogos.

El cambio realmente entró en la economía con el estudio de la tecnología como causa del crecimiento económico. La innovación, como un fenómeno de estudio surgido en el campo económico, y desarrollado en el escenario de la competitividad entre las empresas, ha impactado y es referente en algunos cambios

en las prácticas y procesos dentro de la gestión pública, llevando a la externalización de los servicios públicos y la introducción de formas de gestión del sector privado (Windrum y Koch, 2008).

La innovación como concepto encuentra su origen en las pioneras aportaciones a la teoría del desarrollo económico realizadas, a principios del siglo pasado, por Joseph Schumpeter, quien destacaba la importancia de la tecnología y el proceso de innovación tecnológica, como la fuerza fundamental, que mueve la producción capitalista, y al sistema como un todo, la cual es causante de sus procesos de transformación constante.

A partir del referente teórico de la innovación tecnológica marcado por Schumpeter, se comenzaron a desarrollar diversos estudios sobre la importancia de la gestión de esta y su impacto en la capacidad competitiva de las empresas. Además, en el campo de la gestión se comenzó a observar el impacto que las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) tienen en el funcionamiento interno de las organizaciones para lograr una mayor eficiencia en sus procesos, y en general, las capacidades que deben desarrollar para ser competitivas en el dinámico y exigente contexto comercial, en las cuales esquemas y prácticas innovadoras juegan un papel estratégico.

Si bien la innovación como innovación tecnológica y como innovación comercializada llegó a dominar la literatura, otras concepciones de innovación se desarrollaron en otros lugares. La categoría de innovación social (o más bien invención social) como tal tenía pocos seguidores, pero, a partir de la década de 1920, los investigadores han estudiado la innovación (institucional o política): innovación en instituciones públicas como las escuelas y agencias gubernamentales (Chapin, 1928: capítulo 11; McVoy, 1940; Walker, 1969; Mohr, 1969, como se cita en Godin, 2008).

Hasta entonces, la mayoría de los estudios de innovación se han concentrado en individuos. Luego, las escuelas de administración y de negocios han desarrollado el estudio de la innovación organizacional. Primero, y siguiendo a Schumpeter, el cambio empresarial en el sector industrial se convirtió en un tema de estudio para

el cual se desarrollaron programas de investigación, por ejemplo, el del Centro de Investigación de AH en Historia Empresarial (1948-58) de la Universidad de Harvard (Cole, 1959; Aitken, 1965, como se cita en Godin, 2008). En segundo lugar, el estudio de los comportamientos innovadores de las organizaciones desarrolladas, como la estructura organizativa y el estilo de gestión, principalmente siguiendo a T. Burns y G. M. Stalker, este último un psicólogo (Burns y Stalker, 1961; Hage y M. Aiken, 1970; Zaltman et al., 1973; Wilson, 1966, como se cita en Godin, 2008).

En tercer lugar, la gestión de las actividades de investigación, que ha sido una preocupación para los industriales y gerentes desde después de la Primera Guerra Mundial, ganó mayor atención porque contribuyen al rendimiento de las empresas (productividad, ganancias, participación de mercado) (Godin, 2008).

Desde una visión amplia, la innovación se entiende como “una idea, práctica u objeto que es percibido como nuevo por un individuo u otra unidad de adopción” (Rogers, 2003: 12), lo que implica que esta sea la primera vez que se implementa en un contexto determinado, no limitándose por su uso previo en otro contexto. A partir de este referente genérico se han derivado definiciones que destacan tipos específicos de innovación (como una innovación de producto o proceso), o su distinción con respecto a cambios incrementales (De Vries, Bekkers y Tummers, 2016), referido al grado de novedad que representa. Como lo precisan Salge y Vera (2012), un aspecto central de la concepción de la innovación es que puede pertenecer tanto al proceso de innovación como a los resultados de ese proceso.

Ciertamente, la innovación es, hasta cierto punto, la continuidad con el pasado, en el sentido de que la mayoría de las veces se refiere a la invención tecnológica. Sin embargo, también es una ruptura con el pasado: la invención per se no es suficiente (Levitt, 1963, como se cita en Godin, 2008). De hecho, muchas ideas e inventos fallan, según la historia de la tecnología. Tiene que haber uso de la invención, a saber, innovación, para que se obtengan beneficios.

### 1.2.1 Tipos de innovación

Los académicos y profesionales que utilizan diferentes tipos de innovación crean un desarrollo matizado de la literatura y acumulan conocimiento dentro de los campos respectivos. Sin embargo, destilar y comprender las diferencias esenciales entre los tipos de innovación puede ser difícil de lograr. Existe una gran cantidad de tipos de innovación en la literatura existente, sin embargo, no existe un consenso común sobre lo que implica cada tipo, ni cómo deben ser diferentes tipos de innovación para "justificar" que se haga un nuevo tipo de innovación (García y Calantone, 2002).

Una gran variedad de tipos puede fomentar una reflexión teórica sólida, e incluso la competencia, que nos hace lograr una comprensión más profunda del campo. Sin embargo, encontramos que el debate académico dentro del campo es actualmente demasiado difícil de seguir para los académicos como resultado de la confusión de lo que implica un tipo de innovación en particular (por ejemplo, innovación radical), pero también de cómo los tipos de innovación respectivos difieren entre sí (Normann & Gertsen, 2014).

Como parte de los esfuerzos teóricos por distinguir la innovación, se han propuesto diferentes tipologías, que la reconocen en diversas dimensiones, las cuales, para el entendimiento de esta investigación se dividen de la siguiente forma: a) innovación como impacto en el entorno, b) innovación como resultado de un proceso, c) innovación como modelo de desarrollo y d) innovación por su finalidad. Sin embargo, estas tipologías han sido aisladas y marcadamente enfocadas en las innovaciones como resultado, siendo la última la menos precisada.

La innovación como impacto en el entorno se ha dividido principalmente en dos, radical e incremental, encontrándose un consenso generalizado en clasificarlas de esa forma (Chandy R. y Tellis, 2000; Meyers y Tucker, 1989; Song y Montoya-Weiss, 1998; Veryzer, 1998), aunque algunas posturas, como la de García y Calantone (2002), agregan una tercera, la "realmente nueva", al considerar la dicotomía inicial demasiado simplista. De esta forma las innovaciones radicales son las que causan discontinuidades y de marketing tanto a nivel macro como a nivel

microeconómico; las innovaciones incrementales ocurren solo en un micro nivel y causan una discontinuidad comercial o tecnológica, pero no ambas; mientras las innovaciones “realmente nuevas” cubren las combinaciones entre estos dos extremos (García y Calantone, 2002).

Respecto a las innovaciones como resultado de un proceso, estas encuentran su fuente en los cinco tipos de innovación propuestos por Schumpeter (1912: 66), que derivan de las radicales: 1) introducción de un nuevo bien; 2) introducción de un nuevo método de producción; 3) apertura de un nuevo mercado; 4) conquista de una nueva fuente de suministro de materias primas o bienes semi manufacturados; y 5) implementación de una nueva forma de organización. De la misma forma, esfuerzos institucionales han pretendido dar certeza en esta tipología, sintetizando los tipos de innovación como producto, tales son los casos de los manuales Frascati y el de Oslo que, en el ámbito industrial, y paralelamente en el académico, han guiado el abordaje de la innovación. De acuerdo con el manual de Oslo (OECD, 2005), son cuatro los tipos de innovación: de bienes, de procesos, organizativa y de mercadotecnia.

Por lo que tiene que ver con la innovación como modelo de desarrollo, se pueden ubicar dos tipos: la cerrada y la abierta. Respecto a la primera, en el proceso de innovación, no hay que hacer una relación con el entorno, intercambiar opiniones o hacer una interacción, debido a que la empresa no confía en las soluciones y las ideas que se producirán más allá de su autoridad (Sener y Haykir, 2013). Por el otro lado, la innovación abierta se identifica como el uso de flujos de información y flujos de conocimiento intencionales para acelerar la innovación interna y expandir los mercados para el uso externo de la innovación (Chesbrough, 2006).

Finalmente, la innovación por su finalidad tiene relación con el tipo de sector de donde surge, que puede ser científica y tecnológica, empresarial, social y pública. La primera, y la más difundida, por su relación directa con la pureza del conocimiento y la experimentación, tiene la característica de ser desarrollada por instituciones investigación y desarrollo (universidades, centros de investigación, laboratorios públicos o privados, etc.), por especialistas principalmente de las

ciencias exactas, que pueden derivar en descubrimientos de ciencia básica o bien desarrollos tecnológicos.

La innovación empresarial, como un modelo de negocio que tiene una empresa para realizar diferentes cambios, pueden ser de tipo organizacional, productivo o tecnológico, con el fin de ser más eficiente y conseguir una mejor posición el mercado o crear un mercado en el cual no haya muchos competidores. La innovación social por su parte se relaciona con valores sociales, el bienestar, la calidad de vida, la inclusión social, la solidaridad, la participación ciudadana, la calidad medioambiental, la atención sanitaria, la eficiencia de los servicios públicos o el nivel educativo de una sociedad; la cual es desarrollada principalmente por la sociedad civil, que puede ser representada por comunidades organizadas, organizaciones sin fines de lucro, instituciones de asistencia pública o ciudadanos con un fin específico.

Por lo que respecta a la innovación pública, esta se refiere a aquella que han desarrollado las administraciones públicas en los diversos ámbitos de su competencia, las cuales buscan mejorar sus características internas o bien generar un impacto en el entorno que gobiernan. Dado que este concepto es el enfoque de interés de la presente investigación, se desarrolla más a detalle en la siguiente sección.

### **1.2.2 La innovación pública como categoría de análisis**

La innovación pública, como eje conceptual de este trabajo, se plantea como un tipo de innovación y como un enfoque de gestión pública, siendo inicialmente el esfuerzo que desarrollan las agencias públicas por implementar mejoras en su funcionamiento y, sustantivamente, en el contexto actual, en un factor estratégico para enfrentar la complejidad de la realidad de las sociedades.

El proceso de transición histórico de la administración pública, planteado en la primera parte de este capítulo, ha mostrado una evolución adaptativa de los modelos de gestión pública, pasando básicamente de una perspectiva rígida y

cerrada a una flexible y abierta. Dicha evolución se ha desarrollado frente a los cambios planteados en el mismo entorno y, en muchos casos, ha obligado a drásticas modificaciones en la forma de abordar las problemáticas que enfrentan las administraciones públicas, con el aumento de la preocupación acerca de temas como la ejecución de los programas públicos, los errores de la intervención del estado o las ineficacias de la burocracia (García, 2007). Situación que, en el contexto del desarrollo de habilidades y prácticas de gestión del sector privado, hizo adoptar ciertas medidas exitosas de ese sector para aplicarse al público.

Este entorno de impulso de nuevas prácticas en la administración pública, frente a la realidad cambiante y la complejidad de los problemas sociales, es el que potencia en gran medida y urge sobre la necesidad de innovar en este sector. De acuerdo con García-Manjón & Rodríguez-Escobar (2013), son dos impactos que se observan de la búsqueda por la innovación desarrollada en el sector público: uno directo y otro indirecto. El primero refiere a todos los cambios sustanciales que la administración pública ha realizado para transformar, mejorar o crear un nuevo producto, proceso o servicio prestado e introducido en la sociedad. Mientras que, la indirecta refiere a la introducción de un nuevo o significativo cambio de un programa, política o método de organización, para la promoción y desarrollo de I+D+i.

En el caso de la administración pública, dada su naturaleza organizacional, enfocada en el desarrollo de servicios, se han observado en mayor medida innovaciones de proceso, relacionado con cambios legales, estructurales, incorporación de herramientas tecnológicas o de prácticas de gestión.

La innovación en la administración pública, como fenómeno de estudio, ha sido abordado para comprender los cambios institucionales y la implementación de nuevas prácticas que se han venido desarrollando en el sector público paralelamente a otros cambios en rubros económicos, políticos y sociales. Modelos como el Gobierno Digital<sup>1</sup> (GD) y el Gobierno Abierto (GA), han venido permeando

---

<sup>1</sup> En el proceso de teorización del fenómeno de la implementación de las nuevas TIC a la gestión pública, se han vertido diferentes conceptos para referirse a ello (gobierno electrónico, administración electrónica, e-gobierno, etc.). Al respecto, en un esfuerzo por consensuar un término, Gil-García y Catarrivas (2017) proponen hablar de gobierno digital para consolidar el campo de estudio.

en la práctica político-administrativa, siendo marcos de referencia para hablar de las diferentes modalidades y esquemas de innovación dentro del sector público.

En este sentido, desde el abordaje académico e institucional, el concepto de innovación pública se encuentra en proceso de desarrollo, incluso en la propia denominación, encontrándose en la literatura y en la práctica acepciones como “innovación en el sector público”, “innovación en la gestión pública”, “innovación gubernamental”, “innovación pública abierta”, etc.

Siguiendo la propuesta de Mulgan (2007), quien la identifica como innovación en el sector público, esta se refiere a las nuevas ideas que funcionan en relación con su capacidad para crear valor público: ideas que deben ser, en parte, nuevas (en lugar de sólo mejoras), tenidas en cuenta (en lugar de ser sólo buenas ideas) y útiles (implementadas y con impacto positivo en la creación de valor público).

Por su parte, Sánchez, Lasagna y Marcet (2013), quienes la denominan innovación pública, la consideran como la creación y aplicación de nuevos modelos de gestión, procesos, productos y servicios y métodos de puesta al alcance del usuario, los que dan lugar a importantes mejoras en la eficiencia, eficacia y en la calidad de los resultados.

Asimismo, García-Manjón & Rodríguez-Escobar (2013) conciben a la innovación en la administración pública como el proceso de mejora, cambio o transformación de los servicios públicos con el objetivo de mejorar su eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades particulares de los ciudadanos, organizaciones y sociedad en general.

En el mismo sentido, Ramírez-Alujas (2016), considera que la innovación pública, es un nuevo enfoque en los estudios de la administración pública que asume la necesidad de fortalecer lo público como nodo catalizador del capital social de una sociedad, a través de espacios de mediación entre los gobiernos y las personas por la vía de la participación y colaboración cívica, el despliegue de procesos de trabajo conjunto y deliberación pública de carácter más horizontal, y

como vía para descentralizar las instancias de decisión acercándola más a la experiencia cotidiana de quienes experimentan (o sufren) la prestación de servicios.

En el entorno institucional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2015), que la identifica como innovación en el sector público, la define como la puesta en marcha de un proceso o enfoque nuevo o significativamente actualizado que es innovador, se ha implementado de alguna forma y que está diseñado para ofrecer mejores resultados públicos al lograr mayor eficiencia, eficacia y satisfacción de los ciudadanos, usuarios o empleados.

De la misma forma, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2020), define a la innovación en la gestión pública como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad.

Como parte de la evolución en el estudio y la práctica de la innovación pública, que inicialmente se centraba en el ámbito tecnológico y económico, hoy se observa más amplio y abierto; se entiende como un proceso sistémico para conseguir conocimiento y la mejora de los servicios en instituciones públicas; abordándose teóricamente y en la práctica, modelos de innovación más abiertos y horizontales que tienen en cuenta la participación de más actores (Osoro, 2017).

Desde esta perspectiva, la innovación pública, lejos de ser una moda, pasajera, nace de las exigencias de la propia realidad y de las necesidades que esta genera. El origen de la innovación se encuentra en el reconocimiento de un problema no resuelto y en la constatación de los límites de las respuestas propuestas hasta el momento. Precisamente, desde el enfoque del contexto actual, la innovación pública tiene que ver con el aprovechamiento de los estímulos internos (personas y entorno organizativo), externos (demandas de la sociedad y colaboración ciudadana y de otros actores), laterales (benchmarking en el sector público) y superiores (nuevas corrientes sociopolíticas como el Gobierno Abierto, reformas e imperativos legales, etc.) (Brugué, Blanco, & Boada, 2014).

En este sentido, se puede observar que el concepto y práctica de la innovación pública tiene una amplia vinculación con los paradigmas del GA y del GD. En el primero, por la permisibilidad por parte del gobierno del uso, protección y colaboración de los datos gubernamentales, por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos (Sandoval-Almazán, 2013). En el GD porque involucra estratégicamente la selección, diseño, implementación y uso de tecnologías de información en el gobierno para la provisión de servicios públicos, la mejora de la efectividad administrativa y la promoción de valores y mecanismos democráticos (Gil-García y Cattarrivas, 2017).

En el contexto teórico, la innovación pública y el GA se ligan íntimamente, ya que como lo describe Ruvalcaba-Gómez (2019), el gobierno abierto refiere a “un nuevo modelo de interacción sociopolítica que articula los valores y principios de transparencia, participación ciudadana, democracia, datos abiertos, rendición de cuentas y colaboración, basados en el uso potencial de las nuevas tecnologías, generando empoderamiento ciudadano e innovación pública dentro de la acción político-administrativa”.

Ambos conceptos, muestran la transición de modelos cerrados a modelos abiertos, con plataformas de innovación abierta; promoviendo un modelo de hélice, donde se involucran gobierno, ciudadanía, sociedad civil organizada, academia, empresa y otros actores; innovación guiada por las comunidades. Algo que concretamente implica nuevas formas de generar el conocimiento y, por lo tanto, nuevos procesos de innovación (Zurbriggen & Gonzalez, 2014). Es en este modelo, donde convergen distintas prácticas como la innovación abierta, la inteligencia colectiva, el crowdsourcing, la co-creación y co-producción de servicios, y el pensamiento de diseño (Ramírez-Alujas, 2016).

La innovación abierta, como tipo de innovación ampliamente implementado como enfoque en la innovación pública, habla de la forma en que las organizaciones perciben e interactúan con su entorno para la generación de sus productos o servicios. Es la innovación abierta la que centra la atención en la importancia de los

actores externos y que, en el caso de la administración pública, vuelve atractivo el rol que puede jugar la ciudadanía en la mejora de la acción pública, tanto por su aportación intelectual y operativa, como por los rendimientos políticos que tiene para la legitimidad política (Grandinetti, 2018).

Sin duda, es de reconocer que el GA ha sido un impulso considerable a prácticas de innovación pública, al propiciar un cambio de enfoque, desde la búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad, hacia la producción de valor público y la construcción de ideas y productos comunes. Con esto, se logra consolidar el vínculo entre la corriente teórico-práctica del GA con la innovación pública, que enarbolan la importancia de la apertura y colaboración de la administración pública con los actores del entorno.

En consonancia con esta perspectiva, Grandinetti (2018) considera una característica particular y en boga de la innovación pública, que es la apertura a la colaboración con el entorno para generar mejoras en el funcionamiento de la administración pública y los consecuentes servicios que ofrece. Además de resaltar el contexto de los hechos de los últimos años (Tecnologías de la Información y las redes sociales; sociedad civil participando en decisiones públicas; problemas complejos; y desfase de la forma de realizar la función pública), que propician el GA o amplifican su impacto, se destaca aspectos de un nuevo modelo de gestión pública. Dicho modelo plantea conceptos y formas de acción gubernamental de nuevo cuño, al entender la producción pública como un proceso en búsqueda que se centra en la coproducción de políticas de forma intencional y dinámica, lo que representa un cambio de perspectiva hacia un modelo bidireccional de relación entre gobierno y sociedad, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva.

Es en este enfoque colaborativo donde la co-creación aparece como un proceso de tipo sustantivo o transformador de la realidad en función de valores de desarrollo sostenible (sociales y ambientales), que replantea la propia naturaleza de los problemas (Zurbruggen & Gonzalez, 2014). Es la co-creación una nueva solución o un nuevo enfoque que incorpora al mismo tiempo a una variedad de actores, como una forma de generar nuevo conocimiento de manera colectiva, en el que se crean

nuevas soluciones con las personas y no para las personas. Para el logro de la co-creación por parte de las organizaciones públicas, de acuerdo con Ostrom (1996, como se cita en Zurbriggen & Gonzalez, 2014) se requiere planificar sus actividades sobre la base de consideraciones reales, sobre qué tipos de alianzas entre los ciudadanos y las organizaciones tendrán el mayor impacto sobre el resultado.

Al existir un involucramiento activo de los ciudadanos es cuando se logra generar valor público, ya que participan en la investigación, creación de prototipos, pruebas y puesta en práctica de estos, dándose nuevos abordajes transdisciplinarios, multiactorales y multisectoriales y, por lo tanto, integrales, dejando de lado los enfoques dicotómicos. De esta forma, la co-creación encuentra sus fundamentos en el pensamiento creativo y en especial, en el pensamiento de diseño que fusiona dos estilos cognitivos: el pensamiento analítico-lógico que caracteriza a muchas de las grandes organizaciones y burocracias profesionales, y la mentalidad más interpretativa, intuitiva que caracteriza las artes y las profesiones creativas.

En su traducción a la realidad, la co-creación se ve reflejada en los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), los cuales son precisamente, los espacios en los que se proyecta que se desarrollen dichas prácticas y se llegue a la innovación pública (Ramírez-Alujas, 2016), aquellos que interesa analizar en esta investigación, a partir de las diferentes estructuras que muestran, las prácticas que llevan a cabo, los vínculos que generan y sus características, el impacto que sus acciones generan y, sobre todo, la sostenibilidad y futuro que presentan.

### **1.3 Laboratorios de Innovación Pública**

Las tendencias de innovación desarrolladas en el marco de los nuevos modelos de desarrollo de los gobiernos en el mundo, ha impulsado la expansión de la creación o modificación de estructuras y formas de proceder dentro de la administración pública y de esta hacia su entorno. Este fenómeno ha sido capitalizado por algunas administraciones públicas para crear espacios de colaboración entre funcionarios

públicos y la sociedad con la finalidad de mejorar sus servicios y darle mayor legitimidad a su función.

Este es el contexto que da pie al surgimiento de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), como espacios institucionales que materializan el concepto de innovación pública y buscan convertirse en motor del cambio en la administración pública y en su relación con el entorno.

En cuanto a la conceptualización de este fenómeno, a pesar de que existen laboratorios que tienen más de 20 años de haber surgido, la investigación académica es relativamente reciente, no encontrándose trabajos de más de 10 años atrás, pero con una tendencia creciente en los últimos cinco años, lo cual ha venido fortaleciendo su construcción teórica, precisando aspectos centrales y abriendo nuevos caminos de investigación para entender el fenómeno y aprovechar el conocimiento para mejorar el funcionamiento y la práctica de estos.

Respecto a los estudios desde la academia, el fenómeno de los LIP ha sido analizado con algunos trabajos exploratorios que comienzan a develar las características y difusión de estos en el mundo (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014), categorizando los tipos de laboratorios y ubicándolos en los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, aún es mínima la investigación sobre los LIP, más allá de estudios descriptivos, y en ocasiones normativos. Especialmente, no se ha particularizado en el nivel local el cual se observa como el más propicio para albergar las estructuras de estos, por su naturaleza flexible, interactiva y ágil (Tönurist, Kattel y Lember, 2017).

Estudios representativos para el caso de América Latina como el de Ramírez-Alujas (2016), han realizado una revisión teórica y metodológica en la que se fundamentan las propuestas de innovación pública, particularmente los laboratorios. Se destacan conceptos como innovación pública, sistemas de innovación, gobernanza colaborativa, co-creación, valor público, políticas públicas abiertas, etc. En el mismo sentido, Ramírez-Alujas hace una revisión de lo investigado hasta el momento sobre el tema particular, identificando estudios exploratorios y descriptivos de las prácticas más destacadas a nivel mundial, y estudios tipológicos de los perfiles de los laboratorios. De esta forma, se ilustra el escenario con la revisión,

descriptiva y documental, de tres casos y experiencias en Latinoamérica: Brasil, Colombia y México.

En el caso de estudios que buscan identificar el rol de los laboratorios de innovación en el entorno institucional, Acevedo y Dassen (2016) analizan la contribución de los laboratorios como parte del ecosistema de innovación en el sector público latinoamericano. Los autores exploran las características de este tipo de iniciativas, así como sus fortalezas y debilidades, como un paso fundamental para la promoción de políticas de modernización del Estado que sean efectivas, escalables y sostenibles. En este sentido, se destaca la necesidad de la discusión sobre sus roles, sus características, sus desafíos, y las formas de maximizar su valor agregado en el funcionamiento habitual de los gobiernos.

Llama la atención la distinción que realizan estos autores sobre las características de los laboratorios del resto de los organismos tradicionales del Estado, discutiendo sus ventajas como entidades para la promoción de la innovación, y analizando 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.

En un nivel más focalizado, dirigido al ámbito de gobierno local, donde se observa una mayor dinámica interactiva y una vocación a los servicios públicos, Pozo (2017) realiza una revisión, narrativa y descriptiva, del desarrollo del gobierno abierto en el municipio de Quito, Ecuador, del 2014 al 2016, puntualizando en las dinámicas de participación ciudadana y las herramientas de transparencia y datos abiertos, que se vinieron generando durante ese periodo. Particulariza en la creación del Laboratorio de Innovación Quito (LINQ), en 2015, donde expone una serie de proyectos surgidos en el laboratorio, describiendo de manera general sus características relacionales y operativas.

Destaca que, la corresponsabilidad en la gestión de una ciudad requiere incentivos, información y confianza y que el desarrollo sostenible no es posible en un entorno donde el gobierno trabaja aisladamente y no brinda herramientas de participación y colaboración. Observa que es necesario generar estrategias a corto, mediano y largo plazo para convertir los gobiernos históricamente cerrados en gobiernos abiertos, estrategias que deben convertirse en política pública y están estrechamente ligadas a una voluntad política clara y un equipo técnico y dinámico.

En el marco del análisis teórico de la creación de los laboratorios de gobierno, Tönurist, Kattel y Lember (2017) realizan un mapeo internacional y análisis de los laboratorios de innovación (i-labs) en el sector público, postulando que la aparición de estos puede considerarse como uno de los elementos en el discurso actual de innovación en el sector público y los intentos de reforma relacionados, con lo que el estudio de estos es una forma de intentar comprender mejor qué es la innovación en el sector público y cómo se lleva a cabo.

Resulta relevante el análisis desde las teorías de organización que los autores realizan, buscando entender el cambio organizacional en el sector público al considerar a los laboratorios de gobierno como símbolos de dicha transformación, desde donde plantean seis razones por las que se podrían crear estos: complejidad externa (entorno), tecnología, competencia entre estructuras antiguas y nuevas, emulación, consolidación de experiencia y aprendizaje. De la misma forma, derivado del contacto con una muestra de once i-labs, identifican que un tercio de estos se encuentran establecidos en el nivel municipal, siendo en su mayoría pequeños y ágiles, lo que permite una comunicación mucho más rápida y obliga a los laboratorios a hacer las cosas "rápidas y sucias", por lo que, a pesar de sus prominentes estrategias modernas de gestión pública, están lejos de convertirse en una parte orgánica del sector público y de su cambio.

En este sentido, la diversidad de enfoques de análisis y teorización de los LIP da muestra de la expansión y atención especializada hacia este fenómeno que se ha venido dando de la mano de los conceptos anteriormente revisados, que llama la atención de la relevancia de su abordaje y la profundización en aspectos aún poco explorados.

### 1.3.1 Conceptualización y características teóricas

En el marco de abordajes teóricos de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), existen diferentes concepciones y enfoques para entenderlos y distinguirlos, aportando una diversidad de definiciones y explicaciones de sus modelos. En este sentido, ha sido necesaria la precisión de lo que es y no es un LIP para que, a partir de su identificación, se pueda dar una definición y conceptualización adecuada.

La explosión de la innovación como motor de cambio en la sociedad ha derivado en el surgimiento de una amplia diversidad de laboratorios como espacios para la materialización de esa cosmovisión. Sin embargo, de acuerdo con McGann, Blomkamp y Lewis (2018), el concepto de un laboratorio de innovación del sector público tiene una "calidad indeterminada", en el sentido de que hay poco acuerdo sobre qué son realmente a pesar de las repetidas observaciones de que se están extendiendo rápidamente. A estos en algunos contextos o estudios se les ha denominado unidad de innovación o *i-team*, laboratorio de innovación, laboratorio de políticas públicas, laboratorio de innovación gubernamental, laboratorio de cambio, laboratorio de diseño, *living labs* y hasta confundirlos con laboratorios de innovación social. Estas imprecisiones, responden a los enfoques, contextos y características de los propios laboratorios y un desacuerdo nomenclatural en este sentido.

Los distintos tipos de laboratorios se pueden vincular directamente con la tipología de la innovación por su finalidad (planteado en el tema anterior), habiendo de laboratorios de innovación científica y tecnológica, empresarial, social y pública.

Los laboratorios de innovación científica y tecnológica, que son aquellos en los que se realizan experimentos de las ciencias naturales y exactas con la finalidad de que, en un espacio controlado, evitando alterar entornos naturales, se puedan validar teorías sobre el comportamiento de seres vivos, materiales naturales o sintéticos para su comprensión, modificación o creación tecnológica. Este tipo de laboratorios son operados por científicos y tecnólogos, ubicándose en instituciones u organizaciones públicas, privadas, sociales o híbridas, y han sido los primeros en

surgir, tomándose como modelo para la terminología y la replicación adaptada de enfoques y prácticas

Los laboratorios de innovación empresarial tienen un rango de aplicaciones amplio, desde prácticas de las ciencias naturales y exactas hasta aspectos mercadotécnicos, y cuya finalidad es la mejora de las empresas en su rendimiento interno y el fortalecimiento de los productos o servicios que comercializan, lo que los distingue de los anteriores al buscar un rendimiento financiero de sus resultados por la inversión que realizan para su operación. Por la propia finalidad que este tipo de laboratorios tiene, se encuentran únicamente ubicados en empresas.

Los laboratorios de innovación social son aquellos en los que se llevan a cabo el desarrollo experimental de proyectos de desarrollo comunitario, operados principalmente por organizaciones de la sociedad civil, los cuales tienen como finalidad mejorar procesos comunitarios o crear soluciones a problemáticas focalizadas en comunidades específicas. Dada la finalidad que persiguen, al igual que los científicos y tecnológicos, estos pueden ubicarse en instituciones u organizaciones públicas, privadas, sociales o híbridas.

Por último, los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), que son el objeto de estudio de esta tesis, son aquellos espacios experimentales que promueven y aceleran cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía, potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad y otros sectores (Ramírez-Alujas, 2016: 175). Estos, en función de que su labor se desarrolla al interior de la administración pública son ubicados únicamente dentro de estas estructuras.

Instituciones como la 27ª Región de los laboratorios de políticas públicas en los estados miembros de la Unión Europea define a los laboratorios como “equipos, estructuras o entidades dedicadas centradas en el diseño de políticas públicas a través de métodos innovadores que involucran a todas las partes interesadas en el proceso de diseño” (McGann, Blomkamp, & Lewis, 2018).

De esta forma, se puede observar que los LIP se distinguen por desarrollar acciones tanto a nivel interno de la administración como en la interacción que tienen

con su entorno, una dinámica al final integral, ya que se asume la labor gubernamental como un proceso en ambas vías complementarias.

Así, los LIP se pueden diferenciar entre oficinas de innovación enfocadas interna y externamente (Burstein & Black, 2014). Si bien estos últimos se establecen principalmente para involucrar al público en proyectos de crowdsourcing, recolección de datos de la comunidad y experimentación, las oficinas enfocadas internamente están orientadas a aumentar la eficiencia administrativa, producir un cambio de cultura organizacional en organizaciones más grandes e implementar procesos y protocolos de innovación dentro de las organizaciones.

Como una de las características distintivas de los LIP en su interacción con el entorno, se encuentra la coordinación de sus actividades con los interesados del sector privado, las organizaciones de interés, los grupos de usuarios y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, generan vínculos de colaboración con una amplia gama de sectores y actores sociales (Tönurist, Kattel y Lember, 2017): Organismos supranacionales/organizaciones internacionales/unidades en otros países; Departamentos ministeriales; Oficina del gobierno del estado; Empresas/fundaciones/agencias gubernamentales; Unidades a nivel administrativo local; Unidades a nivel administrativo regional; Empresas privadas/fundaciones; Organizaciones voluntarias/sindicatos; Individuos privados/ciudadanos.

Parte de la amplia interacción con la que cuentan los LIP les es mayormente posibilitada ya que están típicamente separados estructuralmente del resto del sector público, con lo que la interacción puede llegar a ser de búsqueda de financiamiento externo para ofrecer sus ideas y soluciones al sector público. Además, por lo general, los i-labs tienen presupuestos relativamente bajos y generalmente son organizaciones pequeñas y fluidas y, por lo tanto, dependen de los recursos que pueden cooptar a sus actividades externamente.

En relación con su estructura organizativa, esta varía dependiendo del contexto el cual puede diferir de forma considerable. Generalmente, los LIP no tienen autoridad sobre otras estructuras del sector público, por lo que su efectividad depende en gran medida de su capacidad para comunicarse y persuadir a otras unidades a través de redes informales, lo cual les proporciona la autonomía, así

como el incentivo para experimentar con nuevas soluciones y procesos (Tönurist, Kattel y Lember, 2017; McGann, Blomkamp y Lewis, 2018).

En este sentido, los LIP tienden a ser estructuras pequeñas, especializadas en experimentos rápidos que generalmente carecen de las capacidades y la autoridad para influir significativamente en la ampliación de las nuevas soluciones o procesos. La principal fortaleza de estos radica en su capacidad para iniciar o mostrar proyectos de rediseño de servicios impulsados por los usuarios, mientras que la capacidad de hacerlo a menudo se basa en una actitud antagónica del personal, motivado por la oportunidad de crear prototipos en lugar de estandarizar nuevas soluciones.

Relacionado con una tendencia creciente de influencia de las nuevas TIC en los procesos gubernamentales, muchas de las tareas que realizan LIP están relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo de soluciones basadas en estas tecnologías para los ciudadanos y el sector público. Los LIP representan un intento de dar sentido al aumento de la complejidad externa que está relacionada con el rápido cambio tecnológico además de los desafíos fiscales y democráticos (Tönurist, Kattel y Lember, 2017).

En este punto, relacionado con el cambio, una de las tareas de los LIP es catalizar y legitimar el cambio en el sector público mediante la incorporación de un nuevo tipo de experiencia (McGann, Blomkamp y Lewis, 2018). Los LIP abordan problemas públicos complejos que las estructuras gubernamentales más tradicionales no resuelven, en particular, utilizando el diseño para experimentar y proponer servicios y políticas públicas innovadoras y al mismo tiempo, reformar y cambiar la forma en que opera el gobierno.

## **1.4 Cambio y estabilidad en los Laboratorios de Innovación Pública**

### **1.4.1 Los Laboratorios de Innovación Pública como políticas de innovación en el sector público**

En el marco del objetivo y construcción de la presente tesis, se propone el abordaje de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) como políticas públicas, dada la

propia naturaleza de su origen y desarrollo en el entorno político, administrativo y social. El enfoque de políticas públicas permite entender a los LIP como resultado de un proceso de toma de decisiones por parte de la autoridad formal, una consecuencia de la propia política.

Desde la perspectiva teórica, en la noción descriptiva, las políticas públicas son una expresión de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme con procedimientos legalmente establecidos (Aguilar, 1992). En este sentido, la creación y estabilidad de un LIP como organismo público depende de la decisión de una autoridad administrativa o política, en función del rango estructural o institucional que adquiera este, ya sea incorporándolo estructuralmente dentro de una dependencia o constituyéndose como un organismo autónomo. Dicha decisión responde a las facultades legales de las que está dotada la autoridad, lo que le otorga al LIP la base legal de legitimidad, siendo desde una ordenanza administrativa hasta un decreto o ley de constitución.

Asimismo, observando el proceso de consumación de las políticas públicas en donde se comportan una serie de decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas (Subirats, 1992), la conformación de los LIP responde a la secuencia de diversas ideas, propuestas o iniciativas planteadas desde el interior de las administraciones o venir del entorno, y sujetas a procesos de posicionamiento, adecuación, modificación, negociación y definición del modelo final. Estas decisiones pueden ser proyectadas por funcionarios internos, decisores políticos dentro del gobierno, instituciones políticas externas, otros gobiernos, instituciones legislativas, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, empresas, organismos internacionales, etc.

Siguiendo las características de una política pública, las cuales tienen un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios (Aguilar, 1992), en el caso de los LIP, estos se plantean

como acciones de desarrollo e implementación de nuevas formas de respuesta a las necesidades de la sociedad desde la administración pública, bajo una forma organizacional y con una proyección al mediano y largo plazo.

Así, los LIP pueden ser entendidos de forma integral, tanto estructural como contextualmente, para lo cual diversos enfoques teóricos ayudan a analizarlos y, particularmente, comprender su creación y estabilidad como reflejo de todo el proceso de configuración y desarrollo de estos como políticas públicas.

#### **1.4.2 El cambio en la administración pública**

En términos de las razones de la creación de los LIP, Tönurist, Kattel y Lember (2017) abordan el fenómeno de los laboratorios desde la perspectiva del cambio organizacional, retomando las teorías organizacionales que explican el origen de las organizaciones, desde las modernas teorías organizacionales hasta los enfoques evolutivos. De esta forma, los autores destacan que la mayoría de las teorías organizacionales modernas (teoría de sistemas, teoría de la contingencia y teoría sociotécnica) suponen que los cambios ambientales hacen que las organizaciones se adapten, mientras que los enfoques más institucionales (teoría del nuevo institucionalismo) se basan en la idea de la emulación como parte del proceso de difusión de nuevas formas organizacionales.

En el mismo sentido, los enfoques organizativos más teleológicos (teoría funcionalista organizacional, teoría del aprendizaje adaptativo, teoría del aprendizaje generativo y teoría de la construcción social) son esencialmente introspectivos y suponen que el cambio en las organizaciones se origina desde adentro, a través del aprendizaje, especialmente durante la búsqueda de formas más eficientes de gestión y organización del trabajo, y representan una perspectiva centrada en la utilidad. La ecología de la población, la teoría del desarrollo organizacional y también los enfoques evolutivos (teoría del equilibrio puntuado, teoría de la innovación disruptiva y teoría de paradigmas tecnoeconómicos) afirman que estas nuevas formas de organización deben protegerse del entorno tradicional,

ante la inercia que este genera y que ponen en peligro o complicación el desarrollo de estas.

Las teorías evolutivas de la organización ponen un enfoque adicional en la competencia entre las mejores estructuras organizacionales y resaltan la importancia de la tecnología, una característica muy marcada en el sector empresarial en el que el propio cambio y la innovación son factores de sobrevivencia y desarrollo, y que en el caso del sector público se da una dinámica diferente (cabe destacar que los autores apuntan que la mayoría de las teorías de la organización se desarrollan en el contexto del sector privado).

Con base en esta revisión teórica, Tönurist, Kattel y Lember (2017) distinguen seis razones de las teorías organizacionales y evolutivas clásicas por las que se podrían crear los LIP (i-labs): 1) complejidad externa (entorno), 2) tecnología, 3) aprendizaje, 4) competencia entre estructuras antiguas y nuevas, 5) consolidación de experiencia y 6) emulación.

- 1) La complejidad externa refiere al entorno, en el cual se desarrollan condiciones y sucesos que exigen respuestas eficientes por parte de la administración pública, principalmente relacionadas con la prestación de servicios públicos, de donde se desprenden los enfoques centrados en el usuario, impulsado por la popularidad de los modelos de innovación abiertos.
- 2) Relacionado con esta, la tecnología, como segunda razón, es el factor externo mayormente diferenciado, directamente vinculado con el amplio desarrollo de las nuevas TIC en el entorno y la exigencia generalizada del uso de estas, donde el uso de sistemas electrónicos dentro de la administración pública, en búsqueda de la eficiencia organizacional y para la vinculación con el entorno, se vuelve imperante.
- 3) El aprendizaje, como proceso interno, determina un cambio desarrollado por agentes internos con la concepción de la relevancia de este, sobre todo en búsqueda de la mejora en su eficiencia.
- 4) La competencia entre estructuras antiguas y nuevas se vuelve un factor determinante dada una búsqueda interna de explorar nuevas oportunidades

en servicios existentes o crear otros completamente nuevos, asumiendo cierto nivel de autonomía de las estructuras e instituciones existentes, con lo que se puede entender a los i-labs como un intento de crear ganadores de cambio independientes (organizaciones experimentales) dentro del sector público.

- 5) La consolidación de experiencia puede ser una de las principales fuentes de la anterior razón, al ser expertos y especialistas los impulsores y desarrolladores de iniciativas de cambio, lo que dota de alguna forma de legitimidad a estas.
- 6) La emulación representa un intento de imitar el contexto del mercado, donde las innovaciones se extienden a través de nuevos tipos de rutinas organizacionales que reemplazan o mejoran a las antiguas.

Como resultado del estudio que los autores realizaron a una muestra de once laboratorios para identificar la aplicación de estas razones, encontraron que la mayoría fueron creados por el papel de la complejidad externa y la tecnología, ya que buscaban permitir enfoques interdisciplinarios e impulsados por los ciudadanos. Por otro lado, la competencia entre las viejas y nuevas estructuras organizativas no fue una razón aplicable a ningún caso.

Por lo que respecta al aprendizaje, fue considerado subordinado a los cambios externos como razón para la creación. La emulación se pudo justificar como un factor causal, por una moda derivada del creciente número de varias guías prácticas para la construcción de laboratorios. Asimismo, la consolidación de experiencia se relacionó por la lógica de seguimiento y asesoramiento de agencias especializadas en esquemas de innovación pública y laboratorios que algunos i-labs seguían.

Además de lograr contrastar las razones de creación de los i-labs, resulta relevante observar algunas características que se extraen de este mismo estudio, las cuales apuntan a dar luz sobre la estabilidad de los i-labs. Un primer aspecto es que, si bien el aprendizaje está subordinado, los conocimientos específicos y la autonomía de los i-labs se consideraron esenciales para la supervivencia de las

organizaciones. En esta línea, la fuente clave de la autonomía es el apoyo del ejecutivo o político de alto nivel del servicio civil (ministro, alcalde, etc.), con el cual se da una relación fiduciaria, y cosechan algunas recompensas de la participación pública y el reconocimiento de las actividades del laboratorio.

Esto anterior lo refuerzan con la idea de que, si bien los i-labs del sector público intentan legitimar sus actividades para el público en general mediante su presencia activa en los medios o a través de redes de base amplia (por ejemplo, a través de las redes sociales), esto no impidió en varios casos que se les retirara el apoyo político y desaparecieran. Por lo tanto, postulan que el factor más importante de supervivencia (estabilidad) en estos casos es el apoyo del ejecutivo o político de alto nivel. Y, justamente, en términos de estabilidad, a la hora de perderse este apoyo, probablemente necesitarían cambiar sus organizaciones e involucrar al sector público en actividades más amplias.

Es en este marco en el que Tõnurist, Kattel y Lember (2017) plantean que los motivos para la creación de nuevas formas organizativas no tienen que corresponder con los motivos de supervivencia o fracaso de tales organizaciones, por lo que es pertinente examinar en paralelo ambas razones detrás de la creación de los LIP y su supervivencia.

De esta forma, existen diversas perspectivas teóricas que contribuyen al análisis e identificación de los factores que influyen en la creación y estabilidad de los laboratorios como políticas públicas de innovación en la administración pública. En relación con los enfoques de estabilidad, de acuerdo con Thomas (2006), en el ciclo de las políticas públicas la estabilidad pasa por la implementación, enfatizando la importancia del contexto o el entorno en el que se intenta esta, ya que el contexto es poco definido y puesto en práctica, con poca orientación sobre qué factores contextuales merecen la mayor atención y cómo podrían abordarse en la planificación e implementación de políticas.

En este sentido, desde el enfoque de arriba hacia abajo, las explicaciones de las condicionantes de la implementación se centran en una serie de factores: una dirección clara de la política; cantidad de agencias y actores involucrados;

convergencias y diferencias inter e intraorganizacionales en intereses y valores; comunicación y coordinación entre los diversos actores; y los límites básicos del control administrativo cuando la autonomía y la discreción son necesarias para permitir el uso creativo de conocimientos y habilidades especializadas (Thomas, 2006).

Enfocándose en el cambio en las políticas públicas, Pettigrew (1990), desde el contextualismo (planteado por el filósofo Stephen Pepper), destaca necesidad de la exploración de los contextos, el contenido y el proceso de cambio junto con sus interconexiones a través del tiempo, buscando estudiar el proceso a largo plazo. Al referirse al contexto explora lo externo e interno de la organización. El contexto externo incluye el entorno económico, social, político y sectorial en el que se encuentra la organización. El contexto interno se refiere a las características estructurales, culturales y políticas a través de las cuales proceden las ideas para el cambio.

Desde este enfoque existe un reconocimiento explícito de que el cambio es multifacético, involucrando dimensiones políticas, culturales, incrementales, ambientales y estructurales, así como racionales. De esta forma el poder, el azar, el oportunismo, los accidentes son tan influyentes en la configuración de los resultados como lo son el diseño, los acuerdos negociados y los planes maestros.

Abordados como resultado de un proceso, el cambio y la estabilidad van más allá de la perspectiva de las innovaciones como si tuvieran un comienzo y un final claros, sin limitarse a los datos instantáneos de series de tiempo, y sí proporcionando datos sobre los mecanismos y procesos a través de los cuales se crean los cambios. Los estudios de transformación, por lo tanto, a menudo se preocupan por las complejidades de los cambios estrechos en lugar del análisis holístico y dinámico de los cambios (Pettigrew, 1990).

### **1.4.3 Teoría del equilibrio puntuado en el análisis del cambio y estabilidad**

En el panorama de las posturas teóricas de explicación del cambio y estabilidad, como se ha visto en el anterior apartado, los enfoques organizacionales ayudan a comprender el cambio, relacionado con la creación de los LIP como expresiones de política pública, sin embargo, no todas atienden el seguimiento a ese cambio y ni distinguen su desarrollo. Los enfoques evolucionistas, por su propio perfil, apuntan a dar una mayor cobertura al fenómeno del cambio y observar el desenvolvimiento de este para explicar sus características y proyectar su desarrollo.

En este sentido, la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP), propuesta por Baumgartner y Jones (1993; 2009), permite abordar tanto la estabilidad como el cambio, elementos importantes del proceso de políticas, algo que la mayoría de los modelos de políticas no logran, ya que han sido diseñados para explicar, o al menos han tenido más éxito en explicar, ya sea la estabilidad o el cambio, mientras que la TEP abarca ambos (True, Jones y Baumgartner, 2007).

Para poder identificar los factores que determinan el surgimiento y la estabilidad de los LIP, desde la TEP se busca reconocer la percepción que estos tienen ante el entorno, a los actores fundamentales que influyen, el espacio de decisión, los grupos de interés y los impulsores de esta política, elementos que en su conjugación definen el cambio y la estabilidad en las políticas.

La TEP plantea que la toma de decisiones exhibe largos períodos de estabilidad que están marcados por breves estallidos de inestabilidad y cambio de políticas. Durante el periodo de estabilidad, se genera un monopolio político, conformado por un número limitado de líderes de grupos de interés, políticos y burócratas quienes pueden gobernar exclusivamente un sector de políticas utilizando ideas y enfoques similares para la toma de decisiones. Este periodo de estabilidad se caracteriza por un proceso de retroalimentación negativa, que es la atención limitada a una variedad de asuntos, el cual puede ayudar a bloquear la toma de decisiones de forma prolongada.

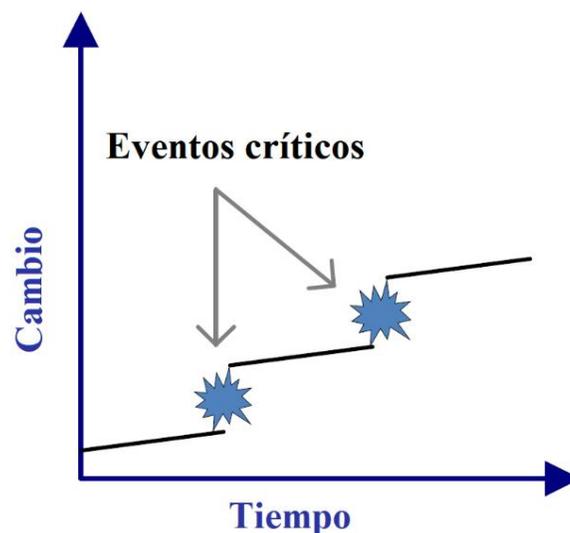
Dicha estabilidad puede verse perturbada por nuevas ideas sobre asuntos de políticas y debates sobre las soluciones alternativas que podrían aplicarse, que a menudo provienen de los tomadores de decisiones en los medios de comunicación

y de otras partes del sistema político, así como de especialistas y expertos, como científicos. Estas ideas se imponen a través de un proceso contrario al de la estabilidad, denominado retroalimentación positiva, mediante la cual la atención al tema se expande a través de diferentes lugares de toma de decisiones.

La TEP considera la retroalimentación positiva relacionada con los cambios principales (puntuaciones) y la retroalimentación negativa relacionada con los cambios menores (incrementos), mientras algunos estudios trazan procesos de retroalimentación tanto negativos como positivos, lo cual parece confirmar que este marco analítico es adecuado para explicar tanto la estabilidad como el cambio (Kuhlmann y Van der Heijden, 2018).

Derivado de la expansión de la atención, el tema de la política se abre luego al debate general y la discusión en todo el sistema político y a la vista del público. Así, el impulso para un cambio en la política se vuelve imparable y puede ocurrir una puntuación o un cambio significativo en la política por el cual las decisiones se tambalean de un consenso antiguo a uno nuevo, que define una nueva estabilidad y sus elementos reconfigurados, como el monopolio (ver Figura 1).

Figura 1. Representación gráfica de la TEP



Fuente: Adaptado de Masse (2018)

Como elementos fundamentales que permiten explicar este proceso, desde la TEP se identifican cinco (John, 2016): la imagen de la política, los medios de comunicación, la sede de toma de decisión, los grupos de interés, y los emprendedores políticos.

El primer elemento es la imagen de la política, que representa la forma en cómo se percibe la política, que puede ser positiva o negativa o representar diferentes concepciones sobre cómo funciona una técnica o un conjunto de instrumentos de política. A la imagen de la política los participantes del proceso de esta la pueden impugnar y representar de diferentes maneras.

Luego vienen los medios de comunicación, que son fundamentales para el análisis, ya que pueden ayudar a cambiar la imagen y, por lo tanto, afectar las posturas de otros participantes. Dado su papel de incidencia, fomentan la retroalimentación positiva y contribuyen a socavar los monopolios políticos.

El tercer elemento es la sede, que es el espacio donde se da el proceso de toma de decisiones autorizadas. Ejemplo de ella es el Congreso y sus jurisdicciones, o los cabildos en el caso de los municipios. La sede puede asociarse con una imagen en la que los supuestos particulares sobre las políticas pueden ser adoptados y seguidos por los tomadores de decisiones clave ubicados allí, lo que produce un nicho de políticas, que apoya un grupo de interés (subgubernamentales) estable y refuerza los monopolios de políticas.

Siguen los grupos de interés (subgubernamentales), que son los que promueven una imagen de política y que son conscientes del poderoso papel de la sede, por lo que buscan promover la política en su preferencia, participando en lo que Baumgartner y Jones denominaron sede de transacciones (shopping venue), buscando lugares para los tomadores de decisiones que son, o pueden ser persuadidos a ser simpatizantes de una imagen deseada.

Finalmente, los emprendedores políticos, que son defensores de políticas que buscan obtener beneficios de su adopción exitosa, como la influencia política o el cargo. Los emprendedores operan negociando nuevas coaliciones basadas en una imagen que han estado defendiendo.

Tabla 2. Caracterización de los elementos de la TEP

Elementos de la TEP	Características	Ejemplos
Imagen de la política	Percepción en el entorno de la política.	Solución adecuada al problema con bajo impacto negativo, con apoyo de los grupos de interés, la sociedad y los medios (reducción de salarios a mandos altos de la burocracia federal en México); Política con implicaciones controversiales y efectos negativos rechazados por distintos sectores (legalización de la marihuana); Política neutral, que no muestra gran controversia, por falta de atención o información reducida.
Medios de comunicación	Difunden la política y plantean una imagen de esta	Televisoras, estaciones de radio, periódicos, espacios en internet, líderes de opinión.
Sede	Lugares institucionales donde se toman decisiones autorizadas con respecto a un tema dado	Congresos legislativos, tribunales, cabildos, consejos y comisiones de instituciones públicas, comités intersectoriales.
Grupos de interés (subgubernamentales)	Conjunto de actores que tienen relación directa con la política	Funcionarios, directores institucionales, órdenes profesionales, sindicatos, empresas, investigadores, asociaciones y grupos de defensa de derechos.
Emprendedores políticos	Principales impulsores de la política dentro de la estructura gubernamental	Legisladores, presidentes o primeros ministros, gobernadores, presidentes municipales o alcaldes, miembros de los cabildos o los concejales, funcionarios públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en John (2016)

Habiendo establecido el Marco teórico de la presente investigación, que permite identificar los principales paradigmas, el desarrollo histórico y la base teórica para la revisión de los casos de estudio, se logra tener un contexto específico de la línea que este trabajo propone, siguiendo la evolución teórico-histórica de la innovación en la administración pública que explica el estado actual en la teoría y la práctica.

Así, en el siguiente apartado se revisa el diseño de la investigación y la metodología, que toma como punto de partida el presente marco teórico, definiendo el fenómeno por analizar y la línea de revisión para llegar al cumplimiento del objetivo del presente trabajo.

## **Capítulo 2. Diseño de la investigación y metodología**

En el presente capítulo se detalla el desarrollo metodológico propuesto para abordar el fenómeno de cambio y estabilidad en los gobiernos locales, a partir de la revisión de estudios de caso. El apartado presenta los Objetivos de investigación, antecedentes y justificación, preguntas e hipótesis, así como la metodología empleada, los cuales en su conjunto buscan configurar el diseño de la investigación desarrollada.

### **2.1 Objetivos de investigación**

El investigador estudió los factores que determinan el cambio y estabilidad en los Laboratorios de Innovación Pública (011).lab (Brasil), LABcapital (Colombia) y Lab León (México) como políticas públicas de innovación de sus respectivos gobiernos.

Esta tesis tiene un objetivo general y tres objetivos específicos de apoyo:

El objetivo general es identificar los factores que confluyen en la continuidad de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) como políticas públicas en los gobiernos locales. Esto enfoca la tesis y guía la investigación. La investigación fue realizada en el contexto de un estudio de caso de tres LIP: (011).lab (Brasil), LABcapital (Colombia) y Lab León (México). Reúne teoría sobre innovación en el sector público, cambio y estabilidad de políticas públicas, y gestión del sector público.

Los objetivos secundarios de apoyo son:

- (a) Examinar los procesos y prácticas de configuración y colaboración en políticas públicas de innovación en el sector público.
- (b) Detectar los vínculos que generan y las características de los actores con los que colaboran los Laboratorios de Innovación Pública.
- (c) Reconocer el impacto y sostenibilidad de las políticas públicas surgidas de los procesos de innovación en el sector público.

## **2.2 Antecedentes y justificación de la investigación**

La adopción del paradigma de la innovación en la administración pública en América Latina ha manifestado características variopintas y aisladas, mostrando una necesidad de consolidación. Asimismo, los esquemas de configuración de políticas basados en este paradigma no se han desarrollado de forma adaptativa y sistemática, más bien se han implementado de forma acrítica y descontextualizada, adoptando prácticas destacadas de diversos entornos disimiles.

La innovación en la administración pública en América Latina se encuentra en un estado de exploración y emprendimiento de esquemas y modelos que propicien su desarrollo adaptativo al contexto cada vez más exigente y aceleradamente cambiante. Sin embargo, a pesar del arropo estructural, aún no se ha logrado la estabilización de una cultura de innovación dentro de la administración pública en la región. Dicha situación se acentúa en las administraciones públicas locales, las cuales, al contar con limitadas capacidades financieras, técnicas y organizacionales, ven reducidas sus posibilidades de consolidar modelos de innovación.

En el caso mexicano, a nivel federal, estatal y municipal, se han modificado artículos de la Constitución, firmado acuerdos y convenios internacionales, creado leyes, establecido dependencias, fundado instituciones, conformado comisiones legislativas, diseñado estrategias, planes, programas y proyectos, para lograr modernizar la gestión pública y propiciar mayor transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad. Un proceso que ha pasado por diversos obstáculos, que han limitado el pleno alcance de los deseos por llevar a la administración pública a la eficiencia.

Es en este contexto en el que se considera necesario voltear a ver los eslabones locales de la cadena, como los entornos en donde se cristalizan los paradigmas y se da la interacción más directa con los ciudadanos, además de ser los que manifiestan mayores carencias económicas y técnicas, pero donde se presentan potenciales condiciones para estimular y desarrollar la innovación

pública. Los entornos locales, el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, que de acuerdo con Subirats (2006), son a donde se ha trasladado el foco de tensión de los profundos cambios que ha producido la globalización.

Resulta especialmente importante conocer cómo se da el proceso de innovación en los gobiernos locales, para afrontar los complejos retos a los que se enfrentan y aprovechar las oportunidades que el desarrollo en el entorno propicia. Sobre todo, identificar la forma en que conciben, configuran, formalizan, interactúan, implementan y dan seguimiento, en su objeto principal de otorgar servicios públicos, como la forma cotidiana de interacción entre gobierno y sociedad.

Preocupa especialmente el contexto local ya que, en América Latina el mayor reto para que las innovaciones llevadas a cabo por los gobiernos locales detonen auténticos procesos de transformación reside en su discontinuidad y en la dificultad que enfrentan para consolidarse. La ausencia de organizaciones burocráticas consolidadas que reformar, hace que las innovaciones llevadas a cabo en los municipios sean experiencias que, en una proporción elevada, resultan efímeras porque se enfrentan a continuos cambios de la administración pública local (Díaz, 2016).

La importancia de la innovación pública y su estudio en los gobiernos locales y el contexto mexicano pasa también por la validación que ya se ha hecho en otros países y territorios, que han fortalecido esquemas democráticos, el empoderamiento ciudadano, el desarrollo institucional, la eficiencia, el diseño de políticas públicas, el impacto de los servicios públicos, etc.

Más que una simple tendencia, es una necesidad y una oportunidad. Necesidad por la complejidad y amplia cobertura de los problemas públicos, sumado a la limitada capacidad del gobierno para atenderlos, que causa la deslegitimación de este; además del debilitamiento del tejido social y el desvanecimiento del sentido de comunidad. Oportunidad, por el desarrollo de metodologías de colaboración, herramientas tecnológicas que contribuyen, surgimiento de marcos legales de apertura del gobierno (transparencia, acceso a la información, espacios de participación), mayor involucramiento social en los asuntos públicos (desarrollo

democrático) y diversidad, al entender a las decisiones políticas como resultado de la influencia de múltiples grupos, los cuales poseen diferentes grados de influencia y poder (Fernández, Collado, & Guzmán, 2015).

Hoy las administraciones públicas locales requieren ser eficientes en su operación para poder recaudar impuestos de forma efectiva, en la prestación de servicios para satisfacer las necesidades de los habitantes que los eligen, compiten con otras para recibir recursos internacionales, federales o estatales, además de hacerlo para estar en condiciones de recibir inversión privada a través de la creación o instalación de empresas. La capacidad de un gobierno local determina su posibilidad de desarrollarse, y más aún de sobrevivir, en un entorno en el que se agrava el agotamiento de los recursos naturales, los conflictos sociales, la deslegitimación del modelo democrático, y donde los problemas día a día se complejizan más.

Interesa puntualmente enfocarse en los esquemas formales de innovación, que en la actualidad se van difundiendo en diversas regiones como equipos o los llamados Laboratorios de Innovación Pública (LIP). Estos, como entornos formales que tienen su origen y esencia en la mejora de la gestión pública de la mano con la ciudadanía y los actores sociales, aprovechando la apertura de los gobiernos a incorporar nuevas metodologías de trabajo y tecnología, en una construcción colectiva de las soluciones a los problemas públicos.

La presente tesis considera el fenómeno integral de apertura de los gobiernos a consultar, dotar y colaborar con actores del entorno, centralmente la ciudadanía, para el diseño, ejecución y evaluación de políticas. Este fenómeno, en el marco de las prácticas de gobierno abierto, que muestra voluntad para interactuar, buscando identificar las características políticas, legales, organizacionales, técnicas, económicas y sociales.

Los LIP, en el caso de México son un modelo aún poco difundido, identificándose dos casos, uno en el nivel estatal y otro a nivel municipal. El primero de ellos es el Laboratorio para la Ciudad, en el gobierno de la Ciudad de México, vigente desde el año 2013; y el segundo, el Laboratorio de Innovación Ciudadana

(Labix), del gobierno municipal de Xalapa, en el estado de Veracruz, inaugurado en 2017, el cual cesó sus actividades con el cambio de administración a inicios de 2018.

Este fenómeno poco difundido en nuestro país, pero rápidamente creciente a nivel mundial, invita a realizar un análisis sobre la naturaleza, la estructura organizativa, los vínculos que generan y el contexto en que se desarrollan, la necesidad de tales unidades, y el impacto de su acción dentro y fuera del sector público, y más aún en el nivel local, para identificar los factores determinantes de su desarrollo y consolidación, que permita aportar al conocimiento sobre su representación en términos del cambio organizacional y la innovación en la administración pública. A partir del trabajo que se propone realizar, se busca analizar a los laboratorios de gobierno como factor de institucionalización de la innovación pública, que refleja un cambio de paradigma en la concepción del papel de la administración pública en el contexto actual, identificando las oportunidades y limitantes que representan para los entornos locales mexicano.

A partir de esta precisión, se parte del cuestionamiento de si la institucionalización de la innovación pública, representada en modelos de Laboratorios, es una alternativa viable y sostenible para el desarrollo y consolidación de la innovación en la administración pública, buscando identificar los factores institucionales y sociales que confluyen en estos contextos. De esta manera, comprender el fenómeno de la innovación pública desde la perspectiva de los laboratorios de gobierno, permitirá contribuir a evaluar las condiciones propicias para incorporar modelos como los laboratorios de gobierno a las estructuras y prácticas de la administración pública, que en su óptima implementación contribuya a la mejora en la toma de decisiones de desarrollo de esquemas de este tipo en gobiernos locales en México.

### **2.3 Preguntas e hipótesis de investigación**

La revisión de la literatura identificó omisiones relacionadas con los factores que determinan la estabilidad de los Laboratorios de Innovación Pública como políticas

públicas. Se identificaron oportunidades de investigación para abordar las omisiones que resultan en el desarrollo de las siguientes preguntas de investigación y sus hipótesis de apoyo. El objetivo de esta tesis es responder las cuatro preguntas de investigación (RQ) y la hipótesis asociada que se muestran a continuación:

RQ. 1. ¿Cuáles son los factores que influyen en la consolidación de la innovación pública en las administraciones públicas reflejada en los Laboratorios de Innovación Pública?

RQ. 2. ¿Cuáles son las características institucionales y estructurales que propician el desarrollo y estabilidad de los Laboratorios de Innovación Pública?

RQ. 3. ¿Qué tipo de vínculos institucionales y sociales generan los Laboratorios de Innovación Pública?

RQ. 4. ¿Qué tipo de proyectos impulsan los Laboratorios de Innovación Pública?, ¿cómo los desarrollan y qué impacto generan?

En el contexto actual, se observa en el mundo un crecimiento notable en el número de Laboratorios de gobierno (Junginger, 2017), lo que proyecta el posicionamiento de la innovación pública en las agendas gubernamentales. Ante esta ola de formalización de la innovación pública y los resultados positivos que esto va registrando, inicialmente se puede asumir como hipótesis de investigación que:

Si la institucionalización de la innovación pública estimula el involucramiento ciudadano y de actores sociales estratégicos, y sobre todo la capacidad del gobierno para atender los asuntos públicos de forma eficiente, en consecuencia, la implementación de Laboratorios de Innovación Pública son un modelo idóneo para consolidar la innovación pública en los contextos locales.

A partir de este supuesto, se admite la pertinencia de promover una política de creación de Laboratorios de Innovación Pública en las administraciones locales como polos de innovación, promoción de esquemas de gobierno abierto y colaboración con los actores sociales hacia el desarrollo local.

## **2.4 Metodología de investigación**

En función del objetivo planteado, se propone la realización de estudios de caso de Laboratorios de Innovación Pública, orientado por el método exploratorio, para lograr el aprendizaje sobre los factores determinantes del éxito o fracaso de ciertas experiencias y prácticas, y no un objetivo estrictamente comparativo. Lo anterior a partir del análisis de su modelo de configuración y el reconocimiento de parte de los directores a sus esquemas de funcionamiento.

La estrategia adoptada en la presente investigación es el análisis de datos cualitativos derivados de: i) entrevistas a informantes calificados seleccionados y ii) fuentes documentales secundarias relevantes para una serie de casos seleccionados a partir del resultado de la exploración de Laboratorios de Innovación Pública. Las fuentes secundarias se plantean con el fin de obtener información sobre las dinámicas de la interacción entre los Laboratorios y los actores vinculados. En esta línea, las entrevistas recaban la evaluación que los actores hacen sobre esas dinámicas de interacción y sus resultados.

El nivel de investigación que se desarrolla es explicativo, ya que se busca revelar la causa del cambio y la estabilidad de los Laboratorios de Innovación Pública e insertar el fenómeno en el contexto teórico de las políticas públicas, de modo que permita incluirlo en una determinada generalización (Ander-Egg, 1995). En este sentido, se identifican los factores determinantes del cambio y la estabilidad, de dónde proceden y cómo se transforman, para dar cuenta de la realidad a través de la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP). El estudio se desarrolla con un análisis exploratorio del (011).lab (Brasil), LABcapital (Colombia) y Lab León (México).

### **2.4.1 Enfoque de los estudios de caso**

En este sentido, cada uno de los casos identificados tendrán un abordaje particular, en función de sus características específicas. Para los casos del (011).lab (Brasil), LABcapital (Colombia) y Lab León (México), además de la recolección bibliográfica, documental y electrónica, así como la solicitud de información vía electrónica de forma directa con los directores de los laboratorios.

El criterio de selección de los casos responde a los siguientes criterios:

- Iniciativa e institucionalización por un gobierno de nivel local.
- Al menos 3 años operando de manera constante.
- Haber transitado por un proceso electoral.
- Enfocado en actividades de innovación pública.

A partir de lo anterior, se pretende generar una sistematización de estudios de caso que muestren la existencia de contextos institucionales, tecnológicos, organizativos y sociales que favorecen o inhiben el desarrollo de esquemas de innovación pública en los gobiernos locales.

Como casos empíricos, tanto inusuales como críticos, fue posible generalizar los hallazgos para ampliar el conocimiento en la literatura de investigación de innovación pública (Eisenhardt & Graebner, 2007); (Yin, 2014).

Finalmente, con la intención de aportar posibles recomendaciones de programas y políticas en materia de innovación pública en los gobiernos locales en México, con base en el análisis de buenas prácticas encontradas en los casos, se propone un análisis de comparativo combinado con la metodología de estudios de caso. El análisis comparativo se estructura desde una serie de estudios de caso.

#### **2.4.2 Análisis de los casos de estudio**

La construcción de los instrumentos de recolección de la información de los casos de estudio partió de dos ámbitos de los Laboratorios de Innovación Pública: uno organizacional y otro como política pública. El primero se basó en la sistematización de criterios a partir de la revisión de literatura sobre creación y características de Laboratorios de Innovación Pública, así como la adaptación del cuestionario generado en el proyecto de investigación COBRA (Common Public Organisation Data Base for Research & Analysis), que se basa en una investigación a largo plazo y a gran escala en organizaciones del sector público en Europa (K.U. Leuven, 2018).

Por otro lado, relacionado con el ámbito de política pública, se tomó como base de análisis la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP), propuesta por Jones y

Baumgartner (1993; 2009), para poder identificar los factores que determinan el surgimiento y la estabilidad de los Laboratorios de Innovación Pública.

A continuación, se describen y precisan cada uno de los dos enfoques de la metodología que sirven como base para la construcción de los instrumentos de recolección de información.

El cuestionario COBRA está dirigido a la alta dirección de las organizaciones del sector público, en particular, las agencias semi autónomas. Esto puede incluir agencias departamentales, agencias de derecho público e incluso agencias de derecho privado. Los datos de la encuesta ayudan a describir, comparar y explicar la autonomía de las agencias hacia sus principios políticos y administrativos en varias dimensiones. Los datos también arrojan luz sobre la forma en que las agencias son controladas por sus directores y qué tipo de herramientas de gestión interna utilizan estas. Además, contiene preguntas adicionales sobre cultura organizacional y/o desempeño (K.U. Leuven, 2018).

Basado en la estructura y lógica comprobadas, el cuestionario COBRA aborda la autonomía de las agencias gubernamentales hacia sus principios políticos y administrativos en cinco dimensiones:

1. Identificación y entorno
2. Autonomía de la organización
3. Dirección y control de la organización por parte del departamento de origen y otros organismos
4. Cultura de la organización
5. Desempeño de la organización

De esta forma, el cuestionario COBRA fue diseñado para aplicarse a los directores de las agencias públicas que se entienden como organizaciones que tiene las siguientes características:

- Están estructuralmente diferenciadas de otras organizaciones.
- Cuentan con alguna capacidad para la toma de decisiones autónomas.
- Cuentan con alguna expectativa de continuidad en el tiempo.

- Realizan alguna función pública.
- Tienen algo de personal y
- Algunos recursos financieros
- Es creado por el gobierno, financiado en su mayor parte por el gobierno o bajo escrutinio administrativo por parte del gobierno.

En específico los Laboratorios de Innovación Pública seleccionados para el estudio cumplen con estos criterios, razón por la cual se ha adaptado el cuestionario al objetivo de la presente tesis y a los casos seleccionados.

Así, el objetivo del cuestionario fue identificar las características organizacionales de los Laboratorios de Innovación Pública que los distinguen del resto de las organizaciones públicas y que les dan la cualidad de innovadores. Esta es una posición de partida útil para estudiar los Laboratorios de Innovación Pública, ya que representan organizaciones experimentales que casi por definición asumen autonomía de instituciones existentes (Tõnurist, Kattel, & Lember, 2017). Precisamente, con base en esto se plantean tres objetivos específicos:

1. Analizar los patrones de autonomía y control de los Laboratorios de Innovación Pública;
2. Explicar los patrones de autonomía y control de los laboratorios de Innovación Pública haciendo referencia a factores contingentes como campos de políticas, tareas, edad, tamaño, etc.
3. Explorar los efectos de los patrones de autonomía y control de los Laboratorios de Innovación Pública sobre el desempeño y los resultados organizacionales (teniendo en cuenta la interacción con la cultura organizacional).

A partir de las cinco dimensiones planteadas en el cuestionario, se desarrolló un marco de análisis con el mismo número de categorías para explicar las características organizacionales de los laboratorios e identificar patrones y coincidencia que influyen en su desempeño y continuidad.

## **Teoría del Equilibrio Puntuado**

Así, desde la TEP se identifican cinco elementos fundamentales que permiten explicar este proceso (John, 2016): la imagen de la política, los medios de comunicación, la sede de toma de decisión, los grupos de interés, y los emprendedores políticos.

El primer elemento es la imagen de la política, que representa la forma en cómo se percibe la política, que puede ser positiva o negativa o representar diferentes concepciones sobre cómo funciona una técnica o un conjunto de instrumentos de política. A la imagen de la política los participantes del proceso de esta la pueden impugnar y representar de diferentes maneras.

Luego vienen los medios de comunicación, que son fundamentales para el análisis, ya que pueden ayudar a cambiar la imagen y, por lo tanto, afectar las posturas de otros participantes. Dado su papel de incidencia, fomentan la retroalimentación positiva y contribuyen a socavar los monopolios políticos.

El tercer elemento es la sede, que es el espacio donde se da el proceso de toma de decisiones autorizadas. Ejemplo de ella es el Congreso y sus jurisdicciones, o los cabildos en el caso de los municipios. La sede puede asociarse con una imagen en la que los supuestos particulares sobre las políticas pueden ser adoptados y seguidos por los tomadores de decisiones clave ubicados allí, lo que produce un nicho de políticas, que apoya un grupo de interés (subgubernamentales) estable y refuerza los monopolios de políticas.

Siguen los grupos de interés (subgubernamentales), que son los que promueven una imagen de política y que son conscientes del poderoso papel de la sede, por lo que buscan promover la política en su preferencia, participando en lo que Baumgartner y Jones denominaron sede de transacciones (shopping venue), buscando lugares para los tomadores de decisiones que son, o pueden ser persuadidos a ser simpatizantes de una imagen deseada.

Finalmente, los emprendedores políticos, que son defensores de políticas que buscan obtener beneficios de su adopción exitosa, como la influencia política o el cargo. Los emprendedores operan negociando nuevas coaliciones basadas en una imagen que han estado defendiendo.

De esta forma, los cinco elementos de la TEP se definen como categorías de análisis de los tres casos de Laboratorios de Innovación Pública analizados, buscando reconocer la percepción que estos tienen ante el entorno, a los actores fundamentales que influyen, el espacio de decisión, los grupos de interés y los impulsores de esta política, elementos que en su conjugación definen el cambio y la estabilidad en las políticas.

Planteando la combinación de enfoques a partir de los dos instrumentos de recolección y análisis de los estudios de caso, Eisenhardt & Graebner (2007) postulan que la construcción de teorías a partir de estudios de casos es una estrategia de investigación cada vez más popular y relevante que forma la base de un número desproporcionadamente grande de estudios influyentes. Por lo que, esta tesis se adapta particularmente a este enfoque de investigación, que aborda los tres casos de estudio de América Latina.

Con la precisión metodológica hecha en el presente apartado es posible tener claridad sobre la forma de abordar el fenómeno de los Laboratorios De Innovación Pública y reconocer la ruta a seguir para identificar los factores que influyen en su desarrollo y continuidad.

Así, en el siguiente apartado se realiza la revisión de los casos de estudio con la finalidad de reconocer a fondo los contextos, configuración organizacional y dinámica política para realizar el análisis a la luz del objetivo del presente trabajo.

### **Capítulo 3. Laboratorios de Innovación Pública en América Latina: los estudios de caso**

En este tercer capítulo, una vez habiendo reconocido el desarrollo teórico y metodológico que orienta esta investigación, se presenta la revisión del fenómeno de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) desde una perspectiva regional, buscando conocer los casos como marco referencial de la práctica y las manifestaciones diversas.

De esta forma en inicialmente se revisan los casos conocidos de los países de la región realizando una descripción de sus principales características, sirviendo como base de reconocimiento del fenómeno en la región. Posteriormente se presentan los tres casos de LIP seleccionados, los cuales se abordan profundamente a partir de los instrumentos de investigación aplicados, buscando los insumos necesarios para el análisis pretendido.

#### **3.1 Laboratorios de innovación pública en la región**

El fenómeno de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) en el mundo es amplio y diverso, encontrándose casos de diferentes magnitudes, conformaciones y perfiles. Como se pudo ver en la diferenciación de tipos de laboratorios, algunos se identifican exclusivamente con la mejora de la función pública (dimensión interna), otros con la colaboración con actores del entorno para proyectos, y otros con la hibridación de los anteriores. Los casos que se presentan son elegidos a partir de las características antes expuestas, relacionadas con el criterio de innovación pública, los cuales son extraídos de estudios académicos, documentos institucionales y revisión de portales web.

Esta revisión permite tener un panorama regional del fenómeno de los LIP, reconociendo la difusión que ha tenido, su desarrollo en los diversos contextos y las proyecciones que se perciben al respecto. En el presente apartado se muestran casos de los LIP, identificándose una mayor pluralidad en Argentina. Los laboratorios (011).lab, LABcapital y Lab León se omiten de esta revisión, al ser los casos que son objeto del análisis y que se abordan en la siguiente sección.

### **3.1.1 Argentina**

#### *LABgcba*

El LABgcba fue un laboratorio que surgió en el año 2014 como una transformación de la Oficina de Innovación y Gobierno Abierto, adscrita al Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Rodríguez, 2018). A la fecha no se han encontrado evidencias de que el LABgcba continúe funcionando, ya que ni su portal electrónico ni sus redes sociales registran operación, por lo que se considera inactivo.

Este laboratorio se definió como “un espacio de co-creación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, que trabaja para brindar soluciones a problemáticas sociales diversas. El objetivo es pensar por fuera de los esquemas tradicionales y proponer soluciones simples pero eficaces” (Rodríguez, 2018). Desde su creación, se presentó como uno de los proyectos de Ciudad Inteligente y Gobierno Abierto del gobierno de la ciudad. El laboratorio reunió a un equipo multidisciplinario y proporcionó un entorno en el que equipos de diversos ministerios gubernamentales podían acudir en busca de una solución digital o técnica a problemas específicos.

De esta forma, las temáticas en las que se enfocó el LABgcba fueron la Democratización y participación ciudadana, el Desarrollo económico y empleo, la Innovación en el sector público, la Salud y medio ambiente, la Tecnología, datos y digitalización, y el Transporte y movilidad, desarrollando proyectos vinculados a sustentabilidad, innovación, Gobierno Abierto y electrónico. Dichos proyectos eran desarrollados principalmente a partir de metodologías como la Ciencia de datos, el Design thinking, la Etnografía y el Lean startup (Rodríguez, 2018).

#### *Santalab*

El Santalab fue el laboratorio público, abierto y de innovación ciudadana de la provincia de Santa Fe, el cual se comenzó a desarrollar durante el 2015, siendo establecido formalmente en marzo de 2016, dentro del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. A pesar de haber sido una iniciativa reconocida y relevante para el gobierno provincial, el Santalab dejó de operar en el 2019, luego del cambio

de gobierno que colocó a un partido político diferente al que gobernaba hasta entonces.

Este laboratorio fue creado como parte de la iniciativa del gobierno de la provincia para fomentar la innovación pública y el gobierno abierto, y crea espacios virtuales y físicos donde los ciudadanos, las instituciones públicas de todas las ramas del poder y las empresas pueden reunirse y trabajar juntos. En este sentido, el Santalab se enfocó en siete temas: Cultura y educación; Democratización y participación ciudadana; Género; Salud y medio ambiente; Inclusión social; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad. Lo anterior mediante la implementación principalmente de dos metodologías, por un lado, la Ciencia de datos para el manejo de la información, así como el Design thinking para el desarrollo de proyectos de innovación (Rodríguez, 2018).

La creación de este laboratorio se inspiró y fue apoyado por los laboratorios de innovación Medialab Prado (España) y Zaragoza Activa (España), a partir de donde definió tres líneas de innovación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019):

1. El hacking cívico, que consistió en iniciativas para fomentar la transparencia, los datos abiertos, la participación digital, la democracia del siglo XXI y las leyes de colaboración, entre otros.
2. La cultura digital, que comprendió iniciativas que promueven la inclusión digital, el derecho a innovar, el acceso al software libre y la cultura libre, entre otros.
3. El desarrollo sostenible, que consistió en la participación de ciudadanos y activistas en temas como la sostenibilidad ambiental, el reciclaje, la movilidad urbana y las comunidades sostenibles basadas en la cohesión social.

De esta forma, para implementar iniciativas en estos campos, el Santalab se enfocó en dos áreas de trabajo: 1. Gob.Lab, el cual desarrolló capacidades de innovación e implementó agendas ciudadanas para las tres líneas de acción a nivel de gobierno provincial y municipal; 2. Co.Lab, que desarrolló metodologías y plataformas para la creación conjunta de soluciones públicas en colaboración con los ciudadanos.

Asimismo, el Santalab realizaba tres tipos diferentes de actividades, cada una de las cuales se adaptaba a un público diferente:

1. Las actividades de divulgación, que tenían como objetivo crear conciencia y ampliar la comunidad pública de innovación.
2. Las actividades de capacitación y cocreación, que consistían en talleres abiertos y gratuitos dirigidos a un número menor de participantes.
3. Actividades largas y complejas de creación de prototipos para fomentar la innovación ciudadana.

Finalmente, el Santalab fue utilizado estratégicamente como un acelerador de las iniciativas de participación de otros ministerios en Santa Fe, brindando asistencia técnica y orientación a ministerios que buscaban diseñar e implementar iniciativas de participación.

### *Buenos Aires LAB*

El Buenos Aires LAB fue el laboratorio de Innovación Pública de la Provincia de Buenos Aires, el cual fue creado en el 2017 dentro del Ministerio de Gobierno, mismo que en el 2018 fue cerrado (Rodríguez, 2018). De acuerdo con su portal electrónico, que aún continúa vigente, este laboratorio fue un espacio de colaboración, creatividad y participación que involucró municipios, áreas de gobierno, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas en la creación de soluciones para la sociedad. Esto lo hacían a partir de la promoción de la apertura como motor de cambio en la gestión pública (Buenos Aires LAB, 2017).

Para estructurar su labor, el Buenos Aires LAB se enfocó en cinco temas (Rodríguez, 2018): Democratización y participación ciudadana; Género; Innovación en el sector público; Tecnología, datos y digitalización; Transporte y movilidad. Al igual que el Santalab, este laboratorio tuvo una fuerte inclinación por la metodología de la Ciencia de datos, relacionado con el perfil tecnológico, y el Design thinking para la mejora de servicios públicos.

El proceso por el que desarrollaban las iniciativas comenzaba por la detección de problemáticas e intereses en común entre los municipios y las áreas de gobierno, para posteriormente con los desafíos en mente, generar espacios de colaboración,

transferencia de capacidades e intercambio de experiencias. Con base en esta ruta, en el Buenos Aire LAB se llevaron a cabo actividades de apertura y puesta a disposición de datos, medición de la innovación, transferencia de capacidades, soporte metodológico y conexión de equipos. Como resultado, se implementaron las siguientes iniciativas:

1. Clubes de innovación: Fueron espacios de co-creación para generar soluciones innovadoras frente a desafíos públicos. Proporcionaban soporte a municipios y áreas de gobierno, a través del trabajo colaborativo, la aceleración de ideas, la transferencia de capacidades y la conexión de equipos.
2. Provincia abierta: Fue un programa que buscaba impulsar políticas de Gobierno Abierto en la administración pública provincial y en los 135 municipios de la Provincia, a fin de lograr mayor transparencia, participación y colaboración en los gobiernos.
3. 135CAMP: Fue una conferencia no-tradicional, en la cual los participantes podían ser oradores y definir la agenda el mismo día del evento.
4. Hackatones e Ideatones: Fueron eventos de innovación abierta cuya misión era generar espacios de participación y colaboración entre áreas de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, universidades, expertos, academia y ciudadanos.

### *NQNLab*

El NQNLab es el Laboratorio de Innovación Pública del gobierno provincial de Neuquén, el cual fue creado dentro del Ministerio de Ciudadanía en el 2015, siendo parte del equipo de Planificación Estratégica. Este laboratorio se construyó con la finalidad de liderar y articular las políticas, proyectos y programas que promuevan la aprehensión de derechos de la ciudadanía (Asuntos del Sur, 2019).

Este laboratorio se concibe como un espacio de reflexión, producción y prototipado de ideas para promover la innovación pública, en donde Estado y sociedad civil se encuentran para desarrollar y/o mejorar proyectos e iniciativas desde una perspectiva experimental y transdisciplinar. Como parte de las

actividades que llevan a cabo, realizan encuentros con distintas áreas de gobierno, a los cuales denominan laboratorios, dentro de los que se encuentran el Laboratorio Subsecretaría de Ciudades Saludables, Laboratorios Joven, Laboratorios Ministerio de Ciudadanía, Laboratorio Niños y Niñas, Laboratorio Intergeneracional, Federal Lab, y la Cumbre Ciudadana U9. Asimismo, llevan a cabo otras actividades como foros, conversatorios, congresos, presupuestos participativos, capacitaciones (Asuntos del Sur, 2019).

### **3.1.2 Chile**

#### *Laboratorio de Gobierno*

El Laboratorio de Gobierno es una instancia del gobierno nacional de Chile enfocado en abordar desafíos públicos, situando a las personas en el centro de su acción para crear e implementar soluciones que entreguen valor. Esto con la finalidad de mejorar los servicios que entregan las instituciones públicas a la ciudadanía, acompañando a servidores públicos e instituciones en sus procesos de innovación centrados en las personas, promoviendo que estas prácticas se hagan sostenibles en el Estado y movilizándolo al ecosistema para co-crear valor público en las problemáticas prioritarias para el país.

Estructuralmente, el Laboratorio de Gobierno depende directamente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República de Chile, por lo que se encuentra en el tercer nivel jerárquico de la estructura organizacional de la administración pública nacional chilena. El gobierno nacional de Chile es elegido por un periodo de cuatro años, habiendo sido renovado en el año 2018, desde cuando funge como presidente de la República Sebastián Piñera, por el Partido Renovación Nacional (BCN, 2020).

El Laboratorio de Gobierno fue creado en el año 2014, durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet del partido socialista de Chile, constituyéndose como un comité de innovación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), como una figura interinstitucional conformada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), el Ministerio de Hacienda y la CORFO. En un inicio el Laboratorio de

Gobierno se pensó como un vehículo para promover un Estado que busca cambiar la forma de hacer políticas públicas: de cara a la ciudadanía y desde la participación y colaboración de diversos actores, como funcionarios, ciudadanos, estudiantes, emprendedores, académicos, empresarios, instituciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Dicha iniciativa respondía a una tendencia global: llevar a los gobiernos a pensar en cómo los Estados estaban creando políticas públicas, donde los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) fueron una de las respuestas (Laboratorio de Gobierno, 2018).

Posteriormente, con el cambio de gobierno, en el año 2018 se da un proceso de transición y cambio estructural del modelo con lo que a partir de abril del 2018 el Laboratorio pasa a depender del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, transformando estructuralmente su modelo, incorporando una lógica ágil para cada proceso de innovación pública y generando una estrategia de descentralización en todas las regiones del país. A su vez, el Laboratorio fue potenciado su rol, involucrándose en los proyectos prioritarios para la agenda de Gobierno y consolidándose como política de Estado (Laboratorio de Gobierno, 2020).

En la actualidad, el Laboratorio se conforma estructuralmente por un equipo de 20 personas que van desde el director ejecutivo hasta una encargada de Diseño de Experiencia. Dicho equipo trabaja bajo un enfoque que equilibra metodologías cualitativas y cuantitativas, donde utilizan una serie de herramientas que provienen del diseño de servicios, las ciencias sociales, las metodologías de emprendimiento (lean startup), la innovación abierta, la ingeniería de procesos y de la ciencia de datos, entre otros.

Para el desarrollo de su trabajo, el Laboratorio de Gobierno basa su orientación en lo que llaman los principios de Innovación Pública, los cuales son: Foco en las personas, Co-creación, Enfoque sistémico, Experimentación y Foco en la experiencia.

### **3.1.3 Brasil**

*Laboratorio de innovación Lab.Rio*

El Lab.Rio surgió en el año 2013, dejando de funcionar en el año 2016, como parte de la alcaldía de Rio de Janeiro. Surge con el principal objetivo de promover la participación ciudadana en proyectos de política pública. Durante su existencia, desarrolló 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.

A diferencia de Lab.Rio y de la mayoría de los laboratorios de la región, su gestión estuvo 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 (Acevedo y Dassen, 2016).

### **3.1.4 Ecuador**

#### *Laboratorio de Innovación de Quito (LINQ)*

Este laboratorio surgió en el año 2015, dejando de funcionar en el año 2018. Este proyecto fue creado dentro del municipio del Distrito Metropolitano de Quito, derivado de una capacitación en línea que ofreció el Laboratorio de Gobierno de la Universidad de Nueva York, con el tema de diseño de laboratorios, de donde siete laboratorios del mundo fueron parte del programa, entre ellos el de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) y otros del Canadá, España y Brasil.

El LINQ desde su creación se definió como un acelerador de innovación, identificándose como una puerta abierta entre el municipio y la ciudadanía, la empresa privada y el sector académico, entre otros, para co-crear e implementar soluciones de alto impacto a los retos que enfrenta esa ciudad (Pozo, 2017).

### **3.1.5 México**

#### *Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX)*

El Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX) fue creado en el año 2013, dentro del otrora Gobierno del Distrito Federal, desapareciendo en el año 2018. El LabCDMX fue concebido como el área experimental que crea diálogos y complicidades entre gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales con

el propósito de reinventar, en conjunto, algunos territorios de ciudad y gobierno (Ramírez-Alujas, 2016).

Como parte de los perfiles de coordinación y dirección, el LabCDMX se conformaba por especialistas en periodismo, diseño industrial y gráfico, arte visual, letras, arquitectura, historia del arte, derecho, economía, comunicación, ciencia política, administración pública, planeación y gestión urbanas, planeación y políticas metropolitanas y relaciones internacionales.

Asimismo, dentro del tipo de proyectos que llevaba a cabo, se encuentran los vinculados con el desarrollo de la ciudad en el terreno del gobierno abierto, datos abiertos, ciudad abierta e innovación cívica, a preocupaciones relativas al espacio público, creatividad urbana, ciudad peatón y espacios residuales, entre otros.

### **3.1.6 Uruguay**

#### *Montevideo Lab*

El Montevideo Lab (MVDLab) es un laboratorio ciudadano, un espacio dedicado a facilitar el intercambio, la interacción y la innovación entre ciudadanía y gobierno. Un ámbito de producción, experimentación y difusión de proyectos innovadores desde el cual se generan puntos de encuentro con abordajes colaborativos y experimentales para alcanzar nuevas y mejores soluciones a los desafíos que plantea la ciudad.

El MVDLab es una dependencia de la Intendencia de Montevideo, la cual es el órgano ejecutivo y administrativo en el gobierno departamental de esa demarcación (artículo 274 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay). En Uruguay, los gobiernos departamentales son el segundo de tres niveles de gobierno en Uruguay, después del gobierno nacional y antes del nivel municipal. Los gobiernos de los departamentos en Uruguay son elegidos por un periodo de cinco años, que para el caso del Departamento de Montevideo inició en el año 2015, gobernado por el Frente Amplio, fuerza política que ha gobernado ese el Departamento desde el año 1990 de manera ininterrumpida, refrendándose en las últimas elecciones de octubre de 2020 para continuar hasta el 2025.

El MVDLab fue creado el 13 de julio de 2016, como parte de una Resolución del Intendente en la cual se estableció la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente al cual se encontraba adscrito con la categoría de Unidad, siendo el tercer nivel jerárquico en la estructura organizacional de la Intendencia. Posteriormente, derivado de una nueva Resolución del Intendente, el 4 de junio de 2018, se estableció que la Unidad Montevideo-Lab, dependiente del Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente, pasara a depender de la División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación, con el argumento de que fuera un aporte sustancial al ecosistema de participación ciudadana propuesto, interactuando con las diferentes áreas que lo involucran. Con este cambio, que mantiene hasta la actualidad, continúa en el mismo nivel jerárquico que tenía.

La forma de trabajo del MVDLab se basa en su visión de que la ciudadanía articula sus intereses en red y se conecta de forma expandida, reconociéndose como agente de cambio, capaz de observar e identificar oportunidades en los problemas de su comunidad y de generar iniciativas o proyectos que le permitan ser motor de transformación social mediante la comunicación y la participación. De esta forma, desarrollan proyectos públicos de manera conjunta convocando a personas con distintos conocimientos y diferentes grados de especialización. Todo esto, mediante dinámicas de mapeo, experimentación y el aprendizaje colaborativo, impulsando procesos de innovación para generar políticas de gobierno que apunten a las transformaciones necesarias (Intendencia de Montevideo, 2019).

El desarrollo colaborativo lo llevan a cabo con agentes diversos, articulando propuestas innovadoras con academia, empresas, colectivos, iniciativas ciudadanas y diferentes áreas de gobierno donde los proyectos que se propician son de carácter autogestionado y colaborativo. El MVDLab propone nuevos paradigmas de participación que tiendan puentes entre la ciudadanía y la institución, buscando y creando espacios de una nueva institucionalidad.

Como líneas de trabajo, plantean tres de forma transversal:

1. Identificar, visibilizar y articular iniciativas ciudadanas innovadoras.
2. Generar herramientas que faciliten el diálogo entre la ciudadanía y el gobierno.

3. Convocar, materializar y difundir proyectos que mejoren la vida de las personas en su entorno.

#### *Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital (LAB)*

El Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital (LAB) se creó en 2015 como una unidad especial dentro de la Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (Agesic) del gobierno nacional de Uruguay, el cual formaba parte de la Dirección Ejecutiva y estaba coordinado por la subdirectora. Dicha ubicación dentro de la estructura organizacional de Agesic fue clave, ya que le permitió contar con recursos humanos y espacios de interacción favorables para su desarrollo (Castagnola y Arancio, 2020).

En el proceso de creación el gobierno de Uruguay contó desde su inicio con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante una cooperación técnica no reembolsable del Fondo de Transparencia. Asimismo, el Mindlab apoyó a la iniciativa uruguaya en varias ocasiones, compartiéndoles sus experiencias, metodologías de innovación y herramientas de co-creación.

El LAB fue creado con el objetivo de apoyar en la implementación de un objetivo presidencial consistente en lograr la disponibilidad del 100% de los trámites y servicios gubernamentales en formato electrónico y en línea. 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 (Acevedo y Dassen, 2016).

El LAB, en su inicio, brindaba un asesoramiento integral al organismo donde se debía digitalizar el trámite, utilizando técnicas vinculadas con la etnografía, el pensamiento de diseño, las entrevistas y la observación para conocer las necesidades de cada uno de los usuarios tipo y ofrecerles un mejor servicio. En 2017 la Agesic reestructuró sus áreas y el Laboratorio dejó de depender de forma directa de la Dirección Ejecutiva para pasar a formar parte del área de Planificación Estratégica, en la división Gestión del Conocimiento. En esta nueva etapa, el Laboratorio de Innovación de Uruguay amplió su catálogo, diversificó los proyectos

e incorporó los trabajos relacionados con intervenciones, es decir, talleres puntuales diseñados y ejecutados por el Lab, así como uso transversal tanto dentro de la agencia como en organismos externos (Castagnola y Arancio, 2020).

Posteriormente, a principios de 2019 se dio un segundo cambio del Laboratorio de Innovación de Uruguay en el organigrama de Agesic, siendo trasladado al área Transformación Organizacional, en la división de Gestión del Cambio con la finalidad de potenciar la implementación de las soluciones probadas en dicha división, realizando los cambios necesarios en los proyectos, en un trabajo conjunto con los actores implicados (Castagnola y Arancio, 2020).

Tabla 3. Matriz de características de laboratorios de innovación pública de América Latina

Nombre	Gobierno y conformación	Nivel de gobierno	País	Año de creación	Estatus	Enfoque de trabajo	Métodos y técnicas implementados
Laboratorio de innovación Lab.Rio	Alcaldía de Río de Janeiro	Municipal	Brasil	2013	Inactivo	Participación ciudadana en proyectos de política pública	No especificados
Laboratorio de Innovación de Quito (LINQ)	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Municipal	Ecuador	2015	Inactivo	Co-crear e implementar soluciones de alto impacto a los retos que enfrenta esa ciudad	No especificados
Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX)	Gobierno de la Ciudad de México	Subnacional	México	2013	Inactivo	Desarrollo de la ciudad en el terreno del gobierno abierto, datos abiertos, ciudad abierta e innovación cívica	Experimentación
Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital (LAB)	Gobierno de Uruguay (Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información)	Nacional	Uruguay	2015	Activo	Lograr la disponibilidad del 100% de los trámites y servicios gubernamentales en formato electrónico y en línea	Diseño centrado en el humano y la co-creación de valor público
LABgoba	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Subnacional	Argentina	2014	Inactivo	Co-creación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, para brindar soluciones a problemáticas sociales diversas. Fomentar la innovación pública y el gobierno abierto, y crea espacios virtuales y físicos donde los ciudadanos, las instituciones públicas de todas las ramas del poder y las empresas pueden reunirse y trabajar juntos.	Ciencia de datos, Design thinking, Etnografía y Lean startup
Santalab	Gobierno de la provincia de Santa Fe	Subnacional	Argentina	2016	Inactivo	colaboración, creatividad y participación que involucró municipios, áreas de gobierno, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas en la creación de soluciones para la sociedad	Ciencia de datos y Design thinking
Buenos Aires LAB	Gobierno de la provincia de Buenos Aires	Subnacional	Argentina	2017	Inactivo	Liderar y articular las políticas, proyectos y programas que promuevan la aprehensión de derechos de la ciudadanía	Ciencia de datos y Design thinking
NQNLab	Gobierno de la provincia de Neuquén	Subnacional	Argentina	2015	Activo		Comunidades Hilando Estrategias (propia)

Fuente: Elaboración propia

### **3.2 Los casos del (011).lab, LABcapital y Lab León**

El panorama latinoamericano de Laboratorios de Innovación Pública (LIP) muestra un proceso en pleno desarrollo, identificándose considerables ejemplos que se han venido creando a partir de la segunda década del presente siglo, lo que plantea tanto retos como oportunidades para los gobiernos de la región.

La revisión del apartado anterior permite ver una existencia acotada de los LIP en América Latina, encontrándose casos que no lograron continuidad y algunos que se han vuelto emblema de la innovación pública en la región. Esto ha arrojado lecciones para los gobiernos que identifican a la innovación pública como una vía de desarrollo de la administración pública y ha mostrado el campo de oportunidad para los que les es ajena o que no la consideran relevante.

Precisamente, con la finalidad de aportar elementos más puntuales sobre el fenómeno de los LIP, en términos organizacionales y de política pública, en el presente apartado se hace una revisión exhaustiva de tres casos de LIP de América Latina, los cuales fueron seleccionados a partir de cuatro criterios que cumplen con el enfoque de la presente investigación, a saber:

1. Institucionalizado internamente por un gobierno.
2. Alojado en un gobierno local.
3. Haber transitado por un proceso electoral.
4. Enfocado en actividades de innovación pública.

El criterio número uno se define para comprender el fenómeno de institucionalización de la innovación pública en los gobiernos locales, como muestra del intento de estos por implementar mejoras en su estructura y del compromiso político (voluntad política) al crear áreas organizacionales dedicadas al desarrollo de la innovación pública.

Este primer criterio es relevante dado que en este trabajo se asume que el cambio y mejora en el funcionamiento de la administración pública requiere un anclaje institucional en el interior de las estructuras políticas y organizacionales para que sea efectivo y sostenible, algo que no se logra distinguir en iniciativas que surgen y operan en el exterior, como el caso de laboratorios de organizaciones de

la sociedad civil, de instituciones académicas, de empresas o de organismos internacionales.

Respecto al segundo criterio, considerando que los gobiernos locales de América Latina desarrollan políticas públicas de contacto inmediato con la ciudadanía (trámites y servicios públicos), sus condiciones institucionales (humanas y financieras) y sus periodos son más reducidos que los otros niveles, además de que son los menos estudiados particularmente en términos de desarrollo de la innovación pública, estos son de relevancia para el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas.

En relación con el tercer criterio, se considera relevante la transición por un proceso electoral ya que esto muestra la continuidad de la organización en la estructura y la voluntad política. Asimismo, es relevante este tercer criterio dado el objetivo de esta investigación que se centra en conocer los factores que influyen en la continuidad de los LIP como políticas públicas.

Finalmente, el cuarto criterio alude particularmente a aquellas áreas que se enfocan en desarrollar proyectos colaborativos en materia de trámites y servicios públicos con la ciudadanía, además de sectores sociales estratégicos: otros gobiernos, organismos gubernamentales autónomos, academia, organizaciones de la sociedad civil, empresas y organismos internacionales. Lo anterior es reflejo de los laboratorios que se identifican como claramente enfocados en mejorar las capacidades institucionales de la administración pública y que aprovechan las capacidades que se encuentran en el entorno para generar un mejor impacto con sus actividades, lo que en este trabajo se denomina innovación pública.

En este sentido, los tres laboratorios seleccionados fueron revisados en diversas fuentes, como son información en sus portales de internet, medios de comunicación, documentos institucionales públicos, estudios académicos, aplicación de un cuestionario y entrevistas a sus coordinadores, para verificar su cumplimiento con estos criterios.

A continuación, se presentan cada uno de los casos por separado, bajo la estructura de tres apartados por caso. En el primero se muestra la descripción del contexto en el que se encuentra el laboratorio, apuntando información sobre el

municipio en el que se encuentra el laboratorio, su forma y características de gobierno, así como aspectos económicos que lo definen. El segundo apartado presenta una caracterización organizacional a partir de las fuentes documentales disponibles en su respectivo portal electrónico y fuentes externas, así como los resultados de las cinco dimensiones planteadas en el cuestionario COBRA, descritas en la metodología de la presente tesis.

En el tercer apartado se muestran las características políticas a partir de los cinco elementos asociados con la Teoría del Equilibrio Puntuado (Baugartner y Jones, 1993; 2009), a saber: la imagen de la política, los medios de comunicación, la sede de toma de decisión, los grupos de interés, y los emprendedores políticos.

A partir de lo anterior, se pretende generar una sistematización de estudios de caso que muestren la existencia de contextos organizacionales, institucionales políticos, sociales y tecnológicos, y que favorecen o inhiben el desarrollo de esquemas de innovación pública en los gobiernos locales de Latinoamérica.

### **3.2.1 (011).lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo**

#### **3.2.1.1 Contexto del municipio de São Paulo**

São Paulo es la capital del estado de São Paulo, la ciudad más poblada de Brasil y la principal ciudad de la región metropolitana de São Paulo, en la región sudeste del país. Posee una población de 12,325,232 habitantes, teniendo en su área metropolitana una población de 21,893,053 habitantes, lo cual la convierte en el área metropolitana más grande de Brasil, la primera más grande de Latinoamérica y la número 4 más poblada del mundo (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019).

El municipio de São Paulo está dividido, oficialmente, en treinta y una subalcaldías o subprefecturas, cada una de ellas divididas a su vez en distritos. Las subalcaldías están oficialmente agrupadas en nueve regiones o zonas. El Poder Ejecutivo del municipio está representado por el alcalde o prefecto y su gabinete de secretarios.

Las atribuciones del prefecto, como jefe de la administración local, son eminentemente ejecutivas las cuales se extienden a todos los servicios públicos de interés local predominante. El ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, siendo el tercer nivel después de los estatales y el federal.

En São Paulo, el órgano legislativo es la Cámara Municipal, la cual es electa por voto popular por un periodo de cuatro años. Es incumbencia de la Cámara elaborar y votar leyes fundamentales para la administración y el ejecutivo, especialmente el presupuesto municipal.

Como complemento al proceso legislativo y al trabajo de las secretarías, existen además una serie de consejos municipales, cada uno de ellos identificado por temas diferentes, compuestos obligatoriamente por representantes de varios sectores de la sociedad civil organizada.

En términos económicos, São Paulo es el principal centro financiero de Brasil, algunas fuentes la ubican como la mejor ciudad para hacer negocios en América Latina. Según estudios de las consultoras América Economía y Price Waterhouse Coopers (Niето, 2018; Mamut, 2018), Sao Paulo es una las mejores ciudades latinoamericanas para hacer negocios de América Latina. El municipio cuenta con un PIB de 140,062,587.64 millones de dólares y un PIB per cápita de 11,363 dólares (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

La economía de São Paulo está pasando por una profunda transformación. Una vez que fue una ciudad con un fuerte carácter industrial, São Paulo se ha convertido cada vez más en una economía basada en el sector terciario, centrado en servicios y negocios para el país.

### **3.2.1.2 Características generales del (011).lab**

El (011).lab<sup>2</sup> es definido como un espacio desarrollado para pensar, crear y experimentar la innovación en el sector público. Nace en agosto de 2017, como una estrategia conjunta de la Coordinación de Procesos de Innovación y Cambio Organizacional (CPIN) y de la Coordinación de Programas de Innovación Pública

---

<sup>2</sup> El nombre (011).lab se refiere al código de área para llamadas telefónicas de la región metropolitana de Sao Paulo, 011.

(CPIP) para enfrentar las dificultades en la gestión municipal a la hora de entregar servicios que atiendan mejor las necesidades de la población, así como para acercar la gestión pública a las personas, incrementar la eficiencia de la gestión municipal y la calidad de los servicios públicos. Este laboratorio tiene la finalidad de acercar a personas de dentro y fuera de la administración municipal para crear soluciones innovadoras a problemas de interés público, impactando la gestión y mejorando los servicios a la ciudadanía.

Actualmente el (011).lab es un área dentro de la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología (SMIT), parte del ayuntamiento de São Paulo, la cual es una de las 26 secretarías que dependen directamente del prefecto.

El prefecto actual del municipio de São Paulo es Bruno Covas, quien llegó a la alcaldía de São Paulo en abril de 2018 para sustituir a Joao Doria, quien solo permaneció en el cargo cerca de un año y medio para disputar las elecciones a gobernador del estado de São Paulo, que ganó en octubre de ese año (AFP, 2020). Durante las elecciones municipales de noviembre de 2020, Bruno Covas fue reelecto como prefecto por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB, centroderecha), para un periodo de cuatro años.

El (011).lab se denomina como un laboratorio de innovación gubernamental, a los cuales conciben como un intento de responder a los desafíos públicos contemporáneos. Los laboratorios de innovación gubernamental son unidades dentro de la administración pública con el mandato de probar y conocer los desafíos y, con ello, crear nuevas formas de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas en función de las necesidades de las personas, de esta manera, contribuyen al cambio organizacional sistémico en el gobierno ((011)lab, s.f.).

Las acciones del laboratorio buscan acercar y construir soluciones a problemas complejos de interés público con funcionarios, ciudadanos y actores del ecosistema de innovación. Para ello, el (011).lab trabaja en tres frentes: 1) desarrollo de capacidades para innovar en servidores; 2) diseño y mejora de servicios públicos y; 3) movilización de comunidades de práctica de innovación pública.

Como parte de cada uno de los frentes, desarrollan una serie de proyectos que en su conjunto generan vínculos a nivel interno de la administración, con los actores del exterior, así como un impacto mostrado.

Respecto al frente de desarrollo de capacidades para innovar en servidores, cuentan con cuatro proyectos, los cuales son:

1. *Programa de Lenguaje Simple*: tiene como objetivo simplificar el lenguaje que utiliza la ciudad de São Paulo para comunicarse con la población. El proyecto busca en sus acciones: I. Simplificar los documentos públicos a través de proyectos y herramientas de apoyo y; II. Involucrar y capacitar al personal del ayuntamiento en un lenguaje sencillo.
2. *Desarrollando capacidades en el equipo de servicios digitales*: El (011).lab se asoció con la Coordinación de Modernización de Ciudadanía y Servicios Públicos del mismo ayuntamiento con el objetivo de desarrollar nuevas capacidades en el Equipo de Servicios Digitales de la SMIT de São Paulo. Para ello, se desarrolló un proceso ágil dividido en 3 ciclos que permitiría construir soluciones a los problemas que enfrenta el equipo y desarrollar capacidades para innovar en el equipo.

En el primer ciclo, el objetivo fue definir los criterios de elección de un servicio a digitalizar, el segundo tuvo como objetivo la inclusión en la mirada del ciudadano en el proceso de digitalización y el tercero en el proceso de gestión del cambio de servidores resistentes a la digitalización.

3. *Cartografía social*: Proyecto realizado en alianza con el equipo de Coordinación de Inclusión Digital (CID) de la SMIT. El proyecto nació en el contexto del evento SP MAKER WEEK, en el que se llevaría a cabo el 1er Foro Brasileño de Ciudades Fabulosas con la participación de las 6 ciudades brasileñas que forman parte de la Red Internacional Fab City.

El Foro tuvo como objetivo pensar en el desarrollo sostenible de las ciudades a través de la fabricación digital. Así, el proyecto de Cartografía Social se llevó a cabo en una inmersión de 3 semanas, con el fin de probar rápidamente metodologías para acercarse y comprender mejor los territorios que cuentan con equipos Laboratorio de Fabricación Digital (Fab Lab Livre).

4. *Perfiles de comportamiento*: A lo largo de cuatro años, el equipo responsable de implementar el proceso electrónico en el ayuntamiento de São Paulo identificó patrones recurrentes de los servidores públicos en la gestión del cambio en la administración municipal. El (011).lab en alianza con la Coordinación de Gestión de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CGTIC) de la SMIT llevó a cabo un proceso para documentar este conocimiento sobre los servidores y las estrategias utilizadas para cada tipo de servidor mapeado.

En relación con el segundo frente, correspondiente al diseño y mejora de servicios públicos, el (011).lab, ha desarrollado cinco proyectos, que son:

1. *Nudge SP*: Es una iniciativa para aplicar las ciencias del comportamiento en las políticas públicas municipales. Iniciado en 2018, el proyecto tiene como objetivo aumentar la eficiencia de las políticas y los servicios mediante la resolución de desafíos que involucran acciones y elecciones de ciudadanos y servidores públicos. Para ello, realiza intervenciones sencillas, económicas y escalables que preservan la libertad de elección individual y tienen en cuenta los motivadores del comportamiento para orientar las decisiones hacia los objetivos de la política (los llamados 'codazos'). También utiliza experimentos de campo para evaluar el impacto y tomar decisiones basadas en evidencia.
2. *Desafío Residencia Maker*: El CAIXA-PMSP Residência Maker Challenge es un proyecto en alianza con el Fondo Socioambiental de CAIXA Econômica Federal. El objetivo del proyecto es contribuir a abordar problemas de salud complejos en la ciudad de São Paulo, incluida la diabetes tipo II y la obesidad infantil y adolescente, mediante el fomento de proyectos innovadores que se encuentran en las primeras etapas de desarrollo. El (011).lab fue responsable de formalizar la alianza con CAIXA Econômica Federal y de lanzar un aviso público conjunto para la selección del organismo ejecutor que incubaría los proyectos.
3. *Pitch Sampa*: Proyecto de innovación abierta que busca resolver desafíos públicos en alianza con el ecosistema de innovación de la ciudad de São

Paulo. Utiliza la modalidad de licitación para la contratación ágil de soluciones tecnológicas.

4. *Encomendas tecnológicas*: Proyecto que tiene como objetivo crear prototipos para el uso del instrumento de orden tecnológico para la contratación de una solución que presente riesgo tecnológico, que eventualmente pueda frustrar su entrega. El proyecto consiste en simular todo el proceso administrativo de un orden tecnológico para ver cómo reaccionarían los órganos de control y comprender sus expectativas, preparando el terreno para situaciones reales y registrando lecciones sobre cómo y cuándo puede ser una modalidad de contratación de políticas públicas útil.

5. *Reformulação do portal*: El principal problema que atacó este proyecto fue la baja evaluación de los canales digitales de la Prefectura por parte de la ciudadanía, quienes calificaron el sitio web como complejo, contaminado y con lenguaje difícil, lo que resultó en una alta tasa de rechazo. Para apoyar a la Coordinación de Servicio Ciudadano y Modernización del Servicio Público (CASP) de la SMIT para resolver los desafíos, el (011).lab diseñó un proceso que, al mismo tiempo, construiría una solución al problema y desarrollaría capacidades para innovar en el equipo.

A lo largo del proyecto se consultó a más de 320 ciudadanos, lo que permitió reformular el portal electrónico, haciéndolo más eficiente y sencillo para el usuario. Como resultado, hubo una reducción del 30% en la deserción de los ciudadanos al buscar un servicio.

Por último, en el frente de movilización de comunidades de práctica de innovación pública, el (011).lab cuenta con cinco proyectos, los cuales son:

1. *Premia Sampa*: Es el premio bianual a la innovación de la ciudad de São Paulo, realizado en alianza por las Secretarías Municipales de Gestión e Innovación y Tecnología. El objetivo del proyecto es poner en valor las soluciones innovadoras para la gestión de la ciudad, reconociendo la labor del funcionario y fomentando la cultura de la innovación en el ayuntamiento.

Las primeras ediciones del premio se llevaron a cabo en 2007 y 2008, bajo el nombre de Premio Ciudad de São Paulo, siendo relanzado en 2018 como Premio Sampa. En la edición de 2018 se recibieron 143 proyectos de organismos públicos, privados, startups y entidades de la sociedad civil y la ceremonia de premiación contó con 600 obsequios. La edición de 2020 recibió 112 proyectos.

2. *Copi Cola*: Programa de gestión del conocimiento que tiene como objetivo desarrollar capacidades para innovar mediante la transferencia de conocimiento de servidor a servidor en el ayuntamiento de São Paulo. Para ello, *CopiCola* identifica y sistematiza prácticas innovadoras con potencial de ser adoptadas en diferentes contextos dentro del Ayuntamiento de São Paulo, generando contenidos útiles y educativos; promueve una amplia difusión y facilita la conexión entre los actores y potencia el aprendizaje a partir de casos registrados.

Para esto cuenta con un repositorio virtual en su página electrónica donde se encuentran las guías publicadas por el programa, en formato extenso e infográfico. Asimismo, desarrollan un podcast en el que presentan cada una de las prácticas, entrevistando a los emprendedores.

3. *Encuentro Internacional de Innovación Gubernamental*: Fue un evento que tuvo lugar en agosto de 2019 en el centro histórico de São Paulo, reuniendo a representantes del sector público, la academia y la sociedad civil organizada con el objetivo de conectar a la comunidad de innovación pública. Asistieron participantes de 9 países (Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia, Costa Rica, México, Canadá y Portugal) y 13 estados brasileños de todas las regiones.
4. *Projeto-piloto Metropolis*: Premio International Metropolis Cities Network a la cooperación entre laboratorios de innovación de Montevideo, Montreal y São Paulo.
5. *Diálogos*: Encuentro mensual que reúne a expertos, investigadores, activistas y representantes del sector público y privado para conversar con directivos de diferentes áreas del Ayuntamiento sobre temas relacionados

con la innovación, la tecnología y la gestión pública. Los Diálogos (SMIT) buscan fomentar el diálogo, el intercambio de experiencias y conocimientos entre el sector público, la academia, la sociedad civil y el sector privado. Su última edición tuvo lugar en octubre de 2019, debido a la contingencia sanitaria.

De esta forma, a partir de las características institucionales y políticas del gobierno que aloja al (011).lab, su base conceptual, así como el enfoque de los proyectos que han llevado a cabo, se tiene un primer acercamiento a la configuración de este LIP, que permite tener un referente integral, tanto interno como externo, y da pie a profundizar en cada una de estas dimensiones. En el siguiente apartado se proporciona una radiografía de la estructuración y funcionamiento interno del (011).lab a partir de los resultados obtenidos mediante la implementación del cuestionario COBRA.

### **3.2.1.3 Resultados del cuestionario COBRA**

De acuerdo con lo planteado en el apartado metodológico de la presente tesis, en este apartado se presentan las respuestas al cuestionario aplicado al coordinador del (011).lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo, quien tiene la experiencia de haber sido el iniciador del proyecto, por lo que tiene cuatro años formando parte de la organización.

Las respuestas se presentan siguiendo el orden de las cinco dimensiones que componen al cuestionario COBRA, desarrollando una descripción de todos los elementos identificados que presentan una completa caracterización del (011).lab y su contexto.

#### **3.2.1.3.1 Dimensión 1. Identificación y entorno**

El (011).lab cuenta con un total de doce empleados de tiempo completo, quienes colaboran en el desarrollo de la organización, diseño e implementación de los proyectos. Hay distintos espacios de gobernanza, con roles específicos en la gestión diaria, entre los que están el de decisiones de uso de recursos y apertura

de proyectos, que son tomadas en un espacio donde están el Coordinador y cuatro directoras técnicas, así como una líder de operaciones.

El tamaño total del presupuesto anual con el que trabajan, al 31 de diciembre del 2020, es de R\$ 1, 770, 720 reales brasileños (\$310, 000 dólares estadounidenses). De este total de ingresos, las transferencias directas del gobierno de São Paulo son su mayor fuente (superior al 76%), seguido de obsequios, patrocinios y membresías con un 11%, mientras que los ingresos por ventas y servicios, ingresos por proyecto o por comisiones y otros tipos de ingresos autogenerados complementan sus fuentes de ingresos.

Por lo que respecta al campo de políticas en el que opera el laboratorio, el coordinador especifica que el (011).lab tiene como reto transformar la gestión municipal, por medio de la mejora de políticas y servicios públicos (más eficientes y próximos a la ciudadanía), el reconocimiento/movilización de comunidades de servidores y la construcción de capacidades para innovar con (y en) los servidores públicos. Consiguientemente, precisa que el laboratorio no tiene una "tarea primaria o secundaria", por lo cual, en el ciclo de las políticas públicas, la labor del laboratorio cruza por las tres etapas, desde el diseño y preparación, pasando por la implementación, así como la evaluación.

Abordando la relación del (011).lab con la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología (SMIT), a la cual está adscrito, esta se caracteriza por la posibilidad que tiene el primero de desarrollar propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad, la oportunidad de que su experiencia sea utilizada por la SMIT, así como su atribución para negociar independientemente con actores externos, en ese orden de prioridad. Dichas prebendas con las que cuenta han sido resultado de la experiencia que han adquirido y los resultados destacados que han obtenido, por lo que la relación con la SMIT ha aumentado y se ha fortalecido en los cuatro años de existencia del laboratorio.

Esta trayectoria fortalecida se explica con el recorrido institucional por el que ha transitado, ya que cuando se creó en 2017 incluía proyectos y programas seleccionados de dos Coordinaciones, la de Plataforma de innovación y la de Proyectos de innovación. Esa configuración pasó por cambios sensibles durante

dos años, hasta que a fines del 2019 el (011).lab se estructuró como la suma de los portafolios de las dos Coordinaciones, que pasaron a administrar conjuntamente todos los recursos de la organización de manera colegiada. En enero de 2021, la estructura ha cambiado para que tenga un único coordinador, y el laboratorio tiene oficialmente el nombre "Laboratorio de Inovação em Governo - (011).lab". Con el cambio, pasa a ser un nuevo tipo organizacional en la prefectura, de "laboratorio", condición que lo coloca como la única área enfocada en la innovación pública, no dispersándose los esfuerzos.

Durante el desarrollo del (011).lab se ha definido una amplia variedad de usuarios de sus servicios, entre los que se encuentran agencias de servicio civil, organizaciones o fundaciones gubernamentales, unidades del nivel administrativo local, unidades del nivel administrativo nacional/regional, empresas/compañías/fundaciones privadas, organizaciones/colectivos de voluntariado, individuales privados y organizaciones internacionales o unidades de otros países. Dentro de esta amplia gama, ha generado redes de cooperación con otras organizaciones públicas o privadas para la planificación o el desempeño de tareas organizacionales, dentro de las que se encuentran agencias de servicio civil, organizaciones o fundaciones gubernamentales, unidades del nivel administrativo nacional/regional y organizaciones internacionales o unidades de otros países.

### **3.2.1.3.2 Dimensión 2. Autonomía de la organización**

En relación con esta segunda dimensión, el (011).lab tiene facultades autónomas que le permiten, sin conflicto de autoridad con la SMIT, establecer una política general para sí mismo en los aspectos de las condiciones para promociones para grupos de personal que ahí labora, la forma de evaluar al personal, la forma de nombrar personal, así como los criterios generales de reducción de personal. Dicha autonomía se extiende al ámbito individual del personal en materia de evaluación de un empleado en específico.

Vinculado con la autonomía, en el marco legal, el laboratorio toma la mayoría de las decisiones por sí mismo, siendo la SMIT un participante ligeramente involucrado en el proceso de toma de decisiones y en el establecimiento de

restricciones menores. En el mismo sentido, con respecto a la selección de los instrumentos de política que ejecuta el (011).lab, este toma la mayoría de las decisiones por sí mismo, después de haber consultado explícitamente a la SMIT.

Igualmente, en cuanto a la toma de decisiones sobre el cumplimiento de las tareas, la forma en que se implementan y la priorización exacta de las actividades dentro de las tareas que ejecuta el laboratorio, este es el que toma la mayoría de las decisiones por sí mismo, no estando la SMIT involucrada en el proceso de toma de decisiones y sin establecer restricciones.

Por lo que tiene que ver con la relación del (011).lab con otros poderes o instancias políticas, este tiene la autonomía plena en materia de evaluación, valoración o retroalimentación sobre la efectividad de los programas de políticas, leyes o medidas implementadas por el Poder Legislativo. De la misma forma, puede predominantemente de forma directa responder a preguntas parlamentarias, formular proyectos de leyes o decretos, comentar proyectos de ley o decretos de otras secretarías, y hasta participar en negociaciones a nivel internacional.

Aquellas actividades que el laboratorio debe realizar de forma paritaria con la SMIT son el brindar otros servicios al titular de esta (por ejemplo, preparación de discursos), apoyo a iniciativas políticas (por ejemplo, catálogos de ideas), así como la implementación de decisiones y medidas políticas. Y, las que deben ser solo realizadas por la SMIT son la promulgación de reglamentos, directrices, etc. y la redacción de estrategias para toda el área de responsabilidad de esta misma (por ejemplo, declaración de misión, estrategia de reforma).

Finalmente, los límites de la autonomía del (011).lab se definen en los aspectos de contratación de personal; nombramientos de personal; salariales; ascensos o despidos; toma de préstamos para inversiones; establecimiento de tarifas para servicios; intervención en participaciones en derecho privado de personas jurídicas; cambio entre los presupuestos para personal y los costos de funcionamiento; alternación entre los presupuestos para personal o los costos corrientes por un lado y las inversiones por otro lado; y cambio entre los presupuestos de diferentes años. Estas decisiones y acciones solo pueden ser realizadas por la SMIT al ser la autoridad superior facultada.

### **3.2.1.3.3 Dimensión 3. Dirección y control por parte del departamento de origen y otros organismos**

En esta tercera dimensión, la parte del establecimiento de los objetivos define la capacidad del laboratorio de planteárselos a sí mismo, siendo en el caso del (011).lab determinados estos junto con la SMIT (como socios iguales) mediante un proceso de negociación o concertación. El establecimiento de los objetivos se da en una diversidad de instrumentos, que son estatutos o acto de establecimiento, documentos de subsidio y documentos de declaración de la estrategia (mapa estratégico y cadena de valor), con indicadores que no cubren todos los programas/actividades de la organización.

Por lo que respecta a los indicadores que derivan de los objetivos, estos miden una diversidad de impactos, que incluyen los efectos sociales, la calidad de la prestación del servicio, salida cuantitativa, uso de recursos, efectos y calidad o producción en relación con los recursos. Dichos indicadores, se utilizan en una medida promedio en la relación de dirección entre el laboratorio y la SMIT (en lugar de ser solo utilizados con fines organizacionales internos).

En la relación con la SMIT respecto a los objetivos e indicadores, el (011).lab informa mensualmente sobre los resultados y los objetivos alcanzados a esta primera, dándose una modalidad de evaluación conjunta sobre los resultados o el logro de objetivos. En el caso de buenos resultados o el logro de las metas u objetivos, si bien no hay una recompensa explícita en documentos formales, sí hay un incremento de reputación y legitimidad, que utilizan estratégicamente para obtener más recursos, en específico, presupuesto y cargos, además del tiempo y disposición de los dirigentes para promover el laboratorio. Por otro lado, en caso de haber un desacuerdo con los propios objetivos o actividades del laboratorio, el titular de la SMIT cuenta con un derecho de veto para las decisiones, como resultado de la línea jerárquica.

De igual forma, en la particular relación del coordinador del (011).lab con la SMIT, esta última es la encargada de nombrarlo mediante un tipo de contrato permanente, siendo asimismo la evaluadora formal y regular del desempeño con

respecto al logro de objetivos establecidos para él personalmente. El coordinador en este sentido es un elemento clave en el desarrollo del laboratorio, siendo en gran medida responsable ante la SMIT de los resultados y logro de objetivos; del funcionamiento general de la organización; de la administración de financiamiento, presupuesto y contabilidad; así como la legalidad o cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos.

En esta misma parte de la dirección y control, desde el entorno externo a la SMIT, existen algunas vinculaciones de influencia de alguna manera en las decisiones directivas y estratégicas tomadas por el (011).lab en diversas medidas. Dentro de la misma prefectura, por la propia relación jerárquica, el alcalde y el gobierno municipal tienen influencia hasta cierto punto en este tipo de decisiones, la cual se relaciona con la alineación con los objetivos globales del gobierno. Asimismo, dado el enfoque centrado en el usuario, la interacción con el público configura un esquema de influencia sobre los propios objetivos que se plantea el (011).lab, por lo que también lo consideran como un agente influyente en esos términos.

Es con base en la propia labor del (011).lab que se enfoca en tener una intervención directa con funcionarios y funcionarias, así como con la ciudadanía, que su presupuesto principalmente es considerado como basado en actividades, con principios básicos de contabilidad basados en efectivo. Esta parte presupuestal es definida en una carta de asignación de recursos (documento que le asigna su estatus), la cual además contiene otros factores que se comunican en la misma como señales de preferencias para el uso de los recursos. Esta carta de asignación, si bien no es definitiva, rara vez sufre cambios durante el período presupuestario y en los cuatro años de operación del laboratorio no ha sido sujeta a cambios relevantes.

Finalmente, la vinculación que ha generado el (011).lab con el entorno institucional, ha generado que la percepción hacia ellos sea positiva, no siendo objeto de críticas por parte de otras unidades públicas, actores políticos o medios de comunicación debido a la falta de conformidad/correspondencia con los objetivos y preferencias políticas, lo que es reflejo de la labor que realizan.

#### **3.2.1.3.4 Dimensión 4. Cultura de la organización**

En esta cuarta dimensión, el (011).lab hace precisamente un ejercicio de autoevaluación, mirándose a la distancia, para definir cuan característico son algunos rasgos en su cultura organizacional, midiéndolo con un rango que va desde los “muy característicos” hasta los que son “neutros”.

Dentro de los aspectos que consideran “muy característicos” se encuentran los siguientes: centrarse en el logro de la tarea innovación; la importancia del entrenamiento; la confianza; el respeto a los derechos individuales; el énfasis en la calidad de la prestación del servicio; la empatía con los empleados; la integridad; las recompensas iguales; la honestidad; la cooperación con colegas; la valoración de clientes; la compensación justa; la voluntad para experimentar; el espíritu de equipo; la creatividad; el cumplir las promesas; el desarrollo profesional personal; la orientación al equipo; las relaciones con los clientes; y la cooperación con otros.

Respecto a los rasgos que consideran “característicos” se encuentran: la orientación al detalle; la atención a los detalles; la toma de riesgos; el dar a los clientes lo que esperan; el trabajo duro; precisión; posibilidades de avance; cuidar a los empleados; orientación a resultados; y la compensación relacionada con la prestación. Por último, aquellos que consideran rasgos “neutros” de su cultura organizacional son: la promoción en la organización, la orientación a los objetivos, y la exactitud.

#### **3.2.1.3.5 Dimensión 5. Desempeño de la organización**

Por último, en la dimensión del desempeño de la organización, en donde se define en qué medida el (011).lab lleva a cabo técnicas que se supone aumentan el desempeño organizacional, estas se determinan en una escala que va desde las que emplean “en gran medida” hasta las que se hacen “en pequeña medida”. Por lo que tiene que ver con las empleadas “en gran medida” son: desarrollo de productos y servicios innovadores; reestructuración de procesos internos al mercado, producto o grupo objetivo; desarrollo de estándares de calidad para la prestación de servicios; mayor autonomía de gestión interna de niveles de gestión más bajos en relación

con la gestión de recursos financieros y humanos; y un cambio en el papel de la junta directiva de la organización de un control más operativo a un control más estratégico.

Por otro lado, aquellas con las que cuentan en pequeña medida son: encuestas de clientes; dirección interna de las subunidades organizativas y niveles más bajos de gestión de objetivos y resultados; desarrollo de sistemas de cálculo de costos; sistemas de gestión de calidad (p. Ej., ISO, CAF, Balanced Score Card); unidades internas que controlan la calidad; informes públicos sobre el desempeño de la organización en, por ejemplo, informes anuales, informes presupuestarios, entre otros.

De esta forma, mediante los resultados obtenidos a través de la respuesta al cuestionario COBRA, es posible observar a detalle la configuración del (011).lab dentro de las cinco dimensiones que en su conjunto explican su integralidad y permiten definir su perfil organizacional. Con este punto de partida, en el siguiente apartado se revisan las características del (011).lab, como política pública, lo que permite complementar el reconocimiento de su funcionamiento en la perspectiva política.

#### **3.2.1.4 Desarrollo como política pública**

Con base en la revisión y análisis de la Teoría del Equilibrio Puntuado (Baumgartner & Jones, 2009), así como la operacionalización de los cinco elementos derivados de esta teoría, para la explicación del desarrollo del laboratorio y su continuidad (John, 2016), en el presente apartado se muestran los resultados de la entrevista aplicada al coordinador del (011).lab, la cual se estructuró y desarrolló buscando responder y profundizar en las características de cada uno de los los elementos.

Inicialmente, es pertinente mencionar que el entrevistado fue contactado mediante la red social virtual *Linked In*, exponiéndole el objetivo y características del presente trabajo de investigación, así como la intención de tener un encuentro virtual para desarrollar la entrevista, solicitud a la cual se dio una respuesta rápida y en sentido positivo. Dicha entrevista se celebró en dos sesiones de 50 minutos cada una, los días 15 y 21 de enero de 2021. El entrevistado quien funge en la figura

de coordinador del (011).lab - Laboratorio de Innovación en Gobierno de la Prefectura de São Paulo, tiene cuatro años trabajando el (011).lab, siendo el primer titular y pionero del proyecto.

La entrevista inició respondiendo al proceso de creación y antecedentes del (011).lab, mismo que surgió como parte de la iniciativa de la secretaria adjunta de la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología (SMIT). A través de la invitación por parte de la secretaria adjunta, el coordinador se incorpora a la administración municipal con la encomienda de desarrollar el proyecto del (011).lab.

Esta primera fase es relevante por ser la semilla del laboratorio, así como por el rol de la secretaria adjunta de la SMIT quien, en términos del elemento **Emprendedores políticos** de la TEP, fue la principal impulsora de la política dentro de la estructura gubernamental, y a quien el entrevistado define como puente de comunicación del valor de un proyecto como el laboratorio. En este primer elemento identificado con la figura de la secretaria adjunta se puede validar que su capacidad de decisión dentro de la estructura le permitió posicionar la propuesta de creación del laboratorio, un aspecto relevante en el proceso de desarrollo de esta política pública.

La secretaria adjunta tiene como antecedentes una formación académica en derecho, planeación, administración pública y gobierno, con una formación tanto en Brasil como en Estados Unidos. En cuanto a su experiencia profesional, se ha desarrollado en el servicio público municipal en las áreas de negocios jurídicos, políticas públicas y gestión gubernamental.

La posición que ocupa secretaria adjunta dentro de la SMIT es de primer nivel, al ser la encargada de asistir directamente al secretario en el desempeño de sus atribuciones, llevando a cabo la integración política y administrativa. Dicha posición le otorga las facultades de toma de decisiones relevantes dentro de la SMIT.

La figura de la secretaria adjunta se vuelve central por ser la ideadora de esta política y la promotora de la creación del (011).lab, por esta razón su perfil y posición de poder dentro de la Sede de toma de decisión permite entender la justificación de la política pública, así como su ubicación en la estructura de la SMIT.

De esta forma es como se da inicio al proceso de configuración del laboratorio, el cual se crea por aprobación del titular de la SMIT, como decisión administrativa sujeta al presupuesto y estructura de esta dependencia. Es así como la SMIT se puede identificar como la **Sede**, un segundo elemento de la TEP, al ser ese espacio en el que se tomó la decisión de creación del (011).lab y en donde se define su apoyo y continuidad. De la misma forma, en la SMIT, como Sede de la política es donde se determinan las características de autonomía descritas en las Dimensiones 2 y 3 de las respuestas a la encuesta COBRA.

La SMIT nace en 2017, pocos meses antes de la creación del (011).lab, con la misión de modernizar la gestión pública del municipio, así como adaptar el ayuntamiento al ritmo de las transformaciones tecnológicas e innovando en la organización y en los servicios prestados a las ciudadanas y a los ciudadanos (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2020). Al haber sido una secretaría de nueva creación, con un enfoque innovador y tecnológico, fue un espacio idóneo para el surgimiento de iniciativas creativas sin tanta resistencia del entorno, más bien, permitiendo nuevos procesos y generando expectativa.

En este sentido, un aspecto relevante del posicionamiento del (011).lab como una política útil dentro de la Sede fue el enfoque en desarrollar proyectos que generaran vinculación política del titular de la SMIT con otros actores gubernamentales y sociales. Dicho enfoque responde a una estrategia para ganar la atención y simpatía del titular, lo cual permitía al (011).lab generar una red de vinculación y mostrar el valor y las posibilidades de proyectos que tenía este.

Ya habiendo sido creado el (011).lab, con la finalidad de definir su perfil organizacional adecuado, inició a realizar diferentes tareas base como parte de un proceso de configuración. La primera tarea fue el desarrollo de una investigación sobre cincuenta Laboratorios de Innovación Pública (LIP) de todo el mundo para identificar necesidades organizacionales y posibilidades de agenda. Asimismo, se realizaron entrevistas directas con los titulares de catorce de estos LIP, buscando tener un acercamiento con la experiencia de su proceso de desarrollo.

Esta fase inicial tuvo un lapso de seis meses, durante los cuales se contó con la asesoría de organizaciones externas. Por un lado, con carácter informal, el G-

Nova, un LIP del gobierno federal brasileño; por el otro, como parte de un acuerdo institucional, el MindLab. Derivado de esta primera fase, en un inicio se crearon dos áreas de innovación: una plataforma de innovación y otra de proyectos, a través de las cuales se desarrollaron proyectos de datos, plataformas, tecnología, entre otros relacionados con este perfil digital. De igual forma, en un inicio, se conformó un equipo integral, integrado por un diseñador de servicios, una antropóloga y gestores públicos.

Con este enfoque inicial, el (011).lab desarrolló los primeros proyectos en colaboración con instituciones académicas y bancarias, los cuales no funcionaron como lo esperaban. Derivado de estas primeras experiencias, en una revisión del papel que el laboratorio debía fungir, llegaron a definir que lo que tendría más valor sería una agenda de capacitación estatal y construcción de capacidades en las y los funcionarios públicos, llevando a cabo actividades como la experimentación, el desarrollo de capacidades personales de innovación, así como la entrega y calidad de Estado.

A partir de la modificación del enfoque se comenzaron a desarrollar proyectos ágiles, dirigidos a movilizar a las y los funcionarios por las entregas y por la experiencia, los cuales tenían una duración de tres a cinco semanas. De esta forma se crearon experiencias de trabajo con las que se buscaba hacerles sentir la forma de trabajo distinta, en palabras del entrevistado: “lo que se tiene que hacer primero es movilizar sentimientos en los servidores”.

En el mismo sentido, como parte de la necesidad de posicionamiento y generación de visibilidad, el (011).lab debía propiciar un impacto en su entorno, una labor relacionada con el elemento **Imagen de la política** de la TEP, buscando proyectar una percepción positiva que les fortalezca socialmente y les respalde políticamente. Dicha labor fue realizada para hacer ver el valor de lo que hacían, logrando una percepción positiva con actores externos, lo cual generaba una red de legitimación cruzada, mediante diversos proyectos y acercamientos con otras agencias gubernamentales, en un intento por construir marca y vínculos sólidos.

Esta búsqueda por generar una Imagen positiva además pretende vencer algunas barreras que enfrentan los proyectos nuevos o poco comprendidos, como

lo es un Laboratorio de Innovación Pública, que en el caso del (011).lab eran la falta de entendimiento por parte de los actores del entorno, desconfianza de otros actores gubernamentales, que los marcos institucionales e instrumentos reglamentario limitan la colaboración, el hecho de que los distintos actores ven distintos valores y consideran otras prioridades de inversión, o bien la resistencia de los funcionarios a encontrarse con los ciudadanos, viéndolo como un enfrentamiento que los pone en una condición de vulnerabilidad.

Frente a estas barreras el coordinador del (011).lab se daba a la tarea de buscar medios para que los otros burócratas de nivel mando y nivel base vean el valor para que busquen al laboratorio como un aliado que les permita generar ese valor en sus respectivas áreas. Asimismo, en el caso de la ciudadanía, en la labor de convencimiento para reconocerlos e involucrarlos, requerían traducirles el sentido de la labor del laboratorio mediante el lenguaje de la eficiencia y eficacia, es decir la representatividad de menos costo y más rapidez, así como el valor de su involucramiento como actos democráticos participativos.

Esta labor de acercamiento a la ciudadanía se ajustaba a las características de cada proyecto, realizando, por ejemplo, llamadas telefónicas o acercamientos directos a los usuarios de servicios públicos durante su visita. De esta forma, se logran identificar el enfoque centrado en el usuario, así como en las y los funcionarios públicos.

Por lo que respecta a los funcionarios públicos, adquieren un papel central en la estrategia de posicionamiento del (011).lab, al ser una base de apoyo, llegándose a considerar como **Grupos de interés**, de acuerdo con el elemento de la TEP que refiere al conjunto de actores que tienen relación directa con la política. En el mismo sentido, aquellas organizaciones que generan vínculos con el laboratorio forman parte de este elemento, de los cuales en el caso del (011).lab destacan otros gobiernos estatales y el federal, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales (como el Banco de desarrollo de América Latina -CAF- o el Banco Interamericano de Desarrollo).

Derivado de lo anterior, como impacto de la labor del (011).lab y la implementación de las estrategias mencionadas, además de haber evolucionado

por casi cuatro años y haber transitado por un proceso electoral, de acuerdo con la percepción del coordinador, se identifican dos aspectos trascendentales que influyeron considerablemente para este desarrollo. Por un lado el hecho de que hacer proyectos con otros funcionarios públicos, así como con la ciudadanía se logra cambiar la perspectiva los primeros, generándoles una motivación intrínseca. Por el otro lado, se pudo comprobar que el solo hecho de consultar a la ciudadanía tiene valor para ella, por ser consultada e involucrada, creándose una cultura diferente de cercanía y confianza.

Finalmente, cabe apuntar que, la labor, la vinculación y el logro de una imagen positiva, a su vez ha sido reflejada en una cobertura positiva y amplia por parte de los **Medios de comunicación**, el último elemento de la TEP referente a los que difunden la política y plantean una imagen de esta. El (011).lab refiere que la trascendencia mediática local de su organización y su labor ha recibido cobertura en función de los eventos que desarrollan, los proyectos que implementan y el desarrollo que han generado, a partir del impacto social que tienen, la vinculación con otros gobiernos e instituciones y los reconocimientos de los que se han hecho acreedores, siendo su imagen positiva. Esto se logró corroborar con el rastreo en internet sobre medios de comunicación que hacen referencia al (011).lab, encontrándose notas periodísticas y en portales gubernamentales, artículos en portales especializados y notas en portales de organismos internacionales, los cuales destacan la relevancia de su labor y las virtudes de su desarrollo.

### **3.2.2 Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública LABCapital**

#### **3.2.2.1 Contexto del Distrito Capital de Bogotá**

Bogotá, oficialmente Bogotá Distrito Capital, junto con los treinta y dos departamentos forman la República de Colombia. Es la capital de Colombia y del departamento de Cundinamarca. Está administrada como Distrito capital, y goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley (Bogotá gov.co, 2008). A diferencia de los demás distritos de Colombia, Bogotá es una entidad territorial de primer orden, con las atribuciones

administrativas que la ley confiere a los departamentos (Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 1993).

Bogotá, está constituida por 20 localidades y es el epicentro político, económico, administrativo, industrial, artístico, cultural, deportivo y turístico del país (Briceño, 2011). Como capital, alberga los organismos de mayor jerarquía de la rama ejecutiva (Presidencia de la República), legislativa (Congreso de Colombia) y judicial (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura).

En términos de régimen y organización política del distrito de Bogotá, de acuerdo con la constitución política de Colombia, los distritos son entidades territoriales organizadas que se encuentran sujetas a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

El gobierno y la administración del distrito están a cargo de un Concejo Distrital, el alcalde Distrital, los alcaldes y las Juntas Administradoras Locales, así como las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde Distrital, cree y organice. El Concejo Distrital es una corporación político-administrativa elegida popularmente para un período de cuatro años, el cual cuenta con una plenaria en la que participan 45 cabildantes. Sus atribuciones son de carácter normativo, así como vigilar y controlar políticamente la gestión que cumplan las autoridades distritales.

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, Bogotá cuenta con una población de 7,181,469 habitantes, que alcanzan en su área metropolitana los 9,285,331 habitantes. Tiene una densidad poblacional aproximada de 16,470 habitantes por kilómetro cuadrado. El 47.8% de la población son hombres y el 52.2% mujeres (Dirección Nacional de Estadística, 2018). Según la Dirección Nacional de Estadística, la zona conurbada de Bogotá está compuesta por Bogotá como su centro y por los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Soacha, Sibaté, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipacón y

Zipaquirá, lo cual la convierte en el área metropolitana más grande de Colombia, la quinta más grande de Latinoamérica y la número 29 más poblada del mundo (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019).

Los servicios públicos tienen una alta cobertura, 99,4% de las viviendas cuenta con servicio de energía eléctrica, mientras que un 98,6% tiene servicio de acueducto y un 87,8% de comunicación telefónica (Dirección Nacional de Estadística, 2005).

Según The Economist Intelligence Unit (2012), en el plano económico, Bogotá se destaca por su fortaleza económica asociada al tamaño de su producción, las facilidades para crear empresas y hacer negocios, la madurez financiera, la atracción de empresas globales y la calidad de su capital humano. Es el principal mercado de Colombia y de la Región Andina, y el primer destino de la inversión extranjera directa que llega a Colombia (Cortés, 2018). Tiene el mayor PIB nominal y per cápita del país, aportando la mayor parte al total nacional (32%), y es la sexta ciudad por tamaño del PIB en Latinoamérica (de unos USD 105,000 millones) con un PIB per cápita nominal de USD 9,247 dólares (EFE, 2019), igualmente es la plataforma empresarial más grande de Colombia en donde ocurren la mayoría de los emprendimientos de alto impacto (The Economist Intelligence Unit, 2012).

### **3.2.2.2 Características generales del LABcapital**

El Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública LABCapital es un laboratorio de innovación para la gestión pública, el cual es un proyecto estratégico del órgano de control y vigilancia de la administración pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá, denominado Veeduría Distrital, la cual goza de autonomía administrativa y presupuestal que promueve el control social, fortalece la transparencia y la lucha contra la corrupción para el mejoramiento de la gestión pública.

Este laboratorio fue creado en el año 2016, denominado Laboratorio de Innovación para la gestión pública Distrital, al inicio del gobierno de Enrique Peñalosa Londoño de una coalición electoral formada por el denominado Equipo por Bogotá y los partidos políticos Cambio Radical y del Partido Conservador.

Posteriormente, en el proceso electoral del 2020 el gobierno fue renovado, siendo elegida Claudia Nayibe López Hernández por el partido Alianza Verde para el periodo 2020-2024, siendo refrendada la permanencia del LABCapital.

El LABCapital tiene la misión de completar el proceso de control preventivo, donde además de la generación de alarmas y el acompañamiento y seguimiento a políticas públicas, se proponen ideas co-creadas entre ciudadanos y/o servidores públicos, para ser implementadas por entidades públicas de Bogotá, buscando generar valor positivo en la calidad de vida de los ciudadanos, y prevenir la materialización de ineficiencias administrativas.

Este laboratorio promueve la innovación en la gestión pública intercambiando conocimiento con redes de innovación a nivel nacional e internacional, brindando herramientas de fácil acceso y entendimiento para la co-creación y colaboración entre entidades, servidores públicos y ciudadanos, y fomentando la generación de nuevas ideas y su incubación por parte de las entidades públicas, para así impactar y generar valor en los habitantes y en las entidades públicas de Bogotá.

En este sentido, el LABcapital desarrolla su trabajo en función de tres componentes:

1. Componente de Promoción de la Innovación Pública y Enlace Ciudadano: Intercambio conocimiento y buenas prácticas en Innovación con actores nacionales e internacionales, así como la apertura de escenarios de colaboración, co-diseño y experimentación con el sector público y los ciudadanos que permitan generar cambios sostenibles e innovadores a favor de una mejor ciudad.
2. Componente de Co-creación para la Gestión Pública: Identificación de retos públicos en los cuales propician espacios de colaboración y co-creación para la generación de valor público en Bogotá. También, realización de evaluación de programas y/o políticas públicas a partir de un portafolio de herramientas innovadoras y encargarse de la medición de Índice de Innovación Pública en las entidades del distrito con la finalidad de generar resultados eficaces, eficientes y de calidad que permitan establecer acciones a futuro que

incrementen la innovación pública en el distrito, diseñando productos y servicios públicos con y para la ciudadanía.

3. Componente de Gestión del Conocimiento e Innovación Pública: Fortalecimiento de las capacidades para la innovación a través de programas educativos que resaltan el conocimiento y experiencia de los ciudadanos y servidores públicos, los motivan a trabajar colaborativamente y les proporcionan herramientas para afianzar el gobierno abierto.

De la misma forma, el LABCapital ha desarrollado una herramienta metodológica denominada Índice de Innovación Pública (IIP) encaminado a medir el nivel de innovación de las entidades públicas del distrito de Bogotá. Dicho índice busca generar una medición comparativa entre entidades públicas de Bogotá, así como tener en cuenta un modelo de acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades innovadoras de las entidades, buscando una competencia entre las mismas, el mejoramiento de los servicios prestados por las entidades públicas, así como una mayor aceptación por parte de ciudadanía.

El IIP está compuesto por cuatro componentes, cada uno de los cuales está dividido en variables. A cada variable le corresponden preguntas relacionadas y, en algunos casos, según sea la respuesta se habilitan otras sub-preguntas que buscan complementar la información relacionada con la respuesta inicial.

A continuación, se mencionan cada uno de los componentes del IIP señalando sus respectivas ponderaciones, variables y preguntas:

- Componente 1. Capacidad Institucional: Busca medir la capacidad, recursos e insumos que tiene la entidad para desarrollar acciones relacionadas con la innovación, es decir, si la entidad tiene las bases para poder innovar. Este se divide en tres variables: Planeación, Recursos Presupuestales y Recursos Humanos. La ponderación correspondiente es de 25%.
- Componente 2. Procesos y Prácticas: Busca identificar los procesos y prácticas que la entidad desarrolla para gestionar la innovación pública con la colaboración de la ciudadanía, así como con los servidores públicos y contratistas de la entidad. El componente se divide en cuatro variables: Proceso de identificación y uso de retos o áreas de oportunidad, Generación

de Ideas, Diseño de Innovaciones y Generación de Capacidades. Además, el componente cuenta con nueve preguntas, varias de las cuales según la respuesta de la entidad permiten la opción de una sub-pregunta adicional. La ponderación correspondiente es de 40%.

- Componente 3. Resultados: Busca medir los resultados que la innovación ha generado para la entidad, es decir, toma en cuenta las acciones que se han venido generando desde los dos componentes anteriores. Este componente cuenta con dos variables: Innovaciones implementadas y los resultados con relación a la generación de capacidades de innovación en funcionarios y contratistas. La ponderación correspondiente es de 25%.
- Componente 4. Gestión del Conocimiento: Está encaminado a evidenciar el compromiso por gestionar (dentro y fuera de la entidad) el conocimiento producido en temas de innovación y en temas propios de la entidad, especialmente lo relacionado a buenas prácticas y lecciones aprendidas. El componente tiene tres variables que están relacionadas con los componentes anteriores: Gestión del conocimiento en la capacidad institucional, gestión del conocimiento en los procesos y procedimientos y gestión del conocimiento en los resultados. La ponderación correspondiente es de 10%.

Como parte de los objetivos que plantea el LABcapital se encuentra la generación de un ecosistema de innovación pública en Bogotá como uno de sus temas fundamentales y estratégicos. A partir de este desarrollan un Curso virtual de innovación pública, el cual es una herramienta que pudiera brindar capacidades de innovación a servidores públicos y contratistas, un espacio donde estos últimos puedan entender conceptos, herramientas y buenas prácticas de innovación de una manera lúdica y didáctica. Como sus objetivos específicos han planteado los siguientes:

- Brindar a los servidores y contratistas del Distrito herramientas para la identificación adecuada de retos públicos, mediante el uso de herramientas que permitan abordar los problemas desde las perspectivas ciudadanas.

- Promover la colaboración entre servidores públicos, contratistas y ciudadanía para el co-diseño de soluciones innovadoras que puedan ser apropiadas por la ciudadanía y por las entidades públicas (Generación de confianza entre gobierno y ciudadanía).
- Identificar y fortalecer ecosistemas de innovación dentro de sus entidades, y asimismo dentro del distrito.
- Promover la creatividad y generación de ideas dentro de los servidores públicos y contratistas distritales para la solución de retos públicos.

Finalmente, para sus procesos de intervención, el LABcapital ha desarrollado una metodología propia la cual han denominado metodología AEI de la innovación, que se explica por las iniciales de tres pasos que son Acción, Empatía e Intuición, los cuales tienen el siguiente orden y composición:

1. Empatía: Consiste en entender la visión, los sueños, los problemas y las necesidades tanto de los servidores públicos como de los ciudadanos. De esta forma, buscan que los servidores públicos logren ver la ciudad con las realidades de los ciudadanos, y los ciudadanos a su vez logren entender a los servidores y a las entidades que buscan mejorar su calidad de vida con su trabajo. Este paso se divide en dos actividades: Observar y Oír. Dentro de estas actividades se emplean una serie de herramientas, conformadas por Conocer el distrito, Definir un reto, Pasaporte, Expectativas, Traigo una idea, Mapa de actores, Suposiciones vs. Realidades, Observación/Internet y Entrevistas.
2. Intuición: Consiste en trabajar con la habilidad de pensar con el conocimiento emocional (no racional). Tomando como base la información recolectada en el paso Empatía, el objetivo es identificar el área de oportunidad donde se puede generar impacto y valor compartido en los ciudadanos. En este sentido, esta etapa busca despertar la creatividad y evitar pensamientos racionales o limitantes. Ese paso se divide en dos actividades: Definir y Crear. A su vez, cada actividad, implementa diferentes herramientas, que son Mapa de empatía, Pirámide de necesidades, Ideación inversa, Lluvia de ideas y ¿Cómo lo harían?

3. **Acción:** Consiste en buscar que la idea resultante de los pasos previos se convierta en una historia con actores y acciones alineadas con la generación de impacto y que sea acogida por las entidades públicas y los ciudadanos. En este sentido, su fin último es hacer que las cosas pasen, que la idea se convierta en una historia que se pueda tocar con las manos que además pueda compartirse con las personas con las cuales se ha trabajado y con las entidades para las cuales se ha creado una mejor forma de llevar la oferta pública. Sus actividades son, a saber: Presentar y Empacar. Dentro de las actividades, las herramientas implementadas son Boceto tres conceptos, Selección de una idea, Prototipado rápido, Retroalimentación y validación, Presentación de la idea, Personas-planeta-impacto y Producto mínimo viable.

Así, tomando en consideración las características institucionales y políticas revisadas del gobierno que aloja al LABCapital, así como su fundamento conceptual y el enfoque de proyectos que han llevado a cabo, al igual que en la revisión del (011).lab, es posible contar con un primer acercamiento a la configuración de este LIP, teniendo un referente integral hacia la profundización en cada una de estas dimensiones. El siguiente apartado proporciona una revisión minuciosa de la estructuración y funcionamiento interno del LABCapital a partir de los resultados obtenidos mediante la implementación del cuestionario COBRA.

### **3.2.2.3 Resultados del cuestionario COBRA**

Dando seguimiento a lo planteado en el apartado metodológico, ahora se exponen las respuestas al cuestionario aplicado a la líder del Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública LABCapital.

Las respuestas se presentan siguiendo el orden de las cinco dimensiones que componen al cuestionario COBRA, desarrollando una descripción de todos los elementos identificados que presentan una completa caracterización del LABCapital y su contexto.

### **3.2.2.3.1 Dimensión 1. Identificación y entorno**

El cuestionario fue dirigido y respondido por quien funge como líder del Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública LABCapital, siendo la responsable en la organización de la gestión diaria. La líder del laboratorio tiene la experiencia de haberse incorporado al laboratorio en marzo del 2020, derivado del cambio de administración en la Alcaldía Mayor de Bogotá.

De acuerdo con la información proporcionada por la líder, el LABCapital cuenta con un total de doce empleados de tiempo completo, quienes colaboran en el desarrollo de las organización, diseño e implementación de los proyectos. El tamaño total del presupuesto con el que trabajan, al 31 de diciembre del 2020, es de \$475,735,000 pesos colombianos, que equivalen a \$130,000 dólares estadounidenses. De este total de ingresos, las transferencias directas del gobierno de Bogotá son su mayor fuente de ingresos (superior al 76%), seguido de ingresos por ventas y servicios; ingresos por proyecto/ingresos por comisiones; obsequios, patrocinios y membresías; y otros tipos de ingresos autogenerados (entre el 1 y el 10%).

Por lo que respecta al campo de políticas en el que opera el laboratorio, la Líder especifica que el LABCapital se enfoca en el control social y preventivo, políticas públicas y participación ciudadana. Por lo tanto, precisa que sus tareas primarias son la regulación, escrutinio, control e inspección, así como otro tipo de ejercicio de autoridad, en el marco de la evaluación de políticas como la tarea principal de su organización en el ciclo de políticas.

Por lo que tiene que ver con la relación del LABCapital con la Veeduría Distrital, a la cual está adscrito, esta se caracteriza por la posibilidad que tiene el primero de, en orden de prioridad, realizar principalmente tareas de implementación, realizar tareas dentro del área de desarrollo de políticas, negociar independientemente con actores externos (por ejemplo, asociaciones de interés), desarrollar propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad, y ser fuente de experiencia para ser utilizada por la Veeduría Distrital.

Durante el desarrollo del LABCapital se ha definido una amplia variedad de grupos objetivo de sus servicios, entre los que se encuentran agencias de servicio civil, organizaciones o fundaciones gubernamentales, unidades del nivel administrativo nacional/regional, empresas/compañías/fundaciones privadas, organizaciones/colectivos de voluntariado, individuales privados y organizaciones internacionales o unidades de otros países. De la misma forma, de sus propios servicios, las unidades del nivel administrativo local de la alcaldía han sido usuarios de estos.

Por otro lado, dadas las principales tareas de su organización, existen otros actores u organizaciones que ofrecen productos y/o servicios similares en la misma área en la que está activo el LABCapital, a los cuales en términos organizacionales y presupuestales los consideran como competidores, siendo estas unidades del nivel administrativo local.

Asimismo, en el proceso de vinculación con los actores del entorno, el LABCapital ha generado redes de cooperación con otras organizaciones públicas o privadas para la planificación o el desempeño de tareas organizacionales, dentro de las que se encuentran organizaciones o fundaciones gubernamentales, así como unidades del nivel administrativo local.

### **3.2.2.3.2 Dimensión 2. Autonomía de la organización**

En relación con esta segunda dimensión, el LABCapital, dentro del marco legal que se aplica, y en el contexto de delinear y realizar la elección exacta del grupo objetivo de la política que ejecuta, tiene facultades autónomas que le permiten tomar la mayoría de las decisiones por sí misma, mientras la Veeduría Distrital solo participa ligeramente en el proceso de toma de decisiones y establece solo restricciones menores. En el mismo sentido, pero en el proceso de elegir los instrumentos de política (subsídios, etc.) de la política que ejecuta, el LABCapital toma la mayoría de las decisiones por sí mismo, donde la Veeduría Distrital solo participa ligeramente en el proceso de toma de decisiones y establece solo restricciones menores.

Igualmente, en cuanto a la toma de decisiones sobre el cumplimiento de las tareas, la forma en que se implementan y la priorización exacta de las actividades

dentro de las tareas que ejecuta, el LABCapital es el que toma la mayoría de las decisiones por sí mismo, participando la Veeduría Distrital ligeramente en el proceso de toma de decisiones y estableciendo solo restricciones menores.

Por lo que tiene que ver con la relación del LABCapital con la Veeduría Distrital, las siguientes actividades son realizadas en partes iguales: redacción de estrategias para toda el área de responsabilidad de la Veeduría (por ejemplo, declaración de misión, estrategia de reforma), así como la valoración y retroalimentación sobre la efectividad de los programas de políticas, leyes o medidas. Y, dentro de las que predominantemente son realizadas por la Veeduría están el apoyo a iniciativas políticas (por ejemplo, catálogos de ideas) e implementación de decisiones y medidas políticas.

Finalmente, los límites de la autonomía de decisión del LABCapital se muestran en una serie de acciones que no son realizadas por este, como son: la definición del nivel de salarios para sus grupos de personal; las condiciones para promociones para sus grupos de personal; la forma de evaluar al personal para sus grupos de personal; la forma de nombrar personal para sus grupos de personal; los criterios generales de reducción de su personal; el establecimiento del número de personal (dentro de los límites presupuestarios).

De la misma forma, para completar las anteriores, otras acciones que el LABCapital no está facultado a realizar son: incrementar el salario de un empleado en específico; promover un ascenso de un empleado en específico; evaluar a un empleado en específico; nombrar a un individuo en específico; retirar del cargo o despedir a un empleado; tomar préstamos para inversiones; establecer tarifas para sus servicios o productos; participar en participaciones en derecho privado de personas jurídicas; cambiar entre los presupuestos para personal y los costos de funcionamiento; alternar entre los presupuestos para personal o los costos corrientes por un lado y las inversiones por otro lado; cambiar entre los presupuestos de diferentes años.

Todas las decisiones y acciones, mencionadas en los dos párrafos anteriores, que marcan el límite de la autonomía del LABCapital, solo pueden ser realizadas por la Veeduría Distrital al ser la autoridad superior facultada.

### **3.2.2.3.3 Dimensión 3. Dirección y control por parte del departamento de origen y otros organismos**

En esta tercera dimensión, el establecimiento de los objetivos define la capacidad del laboratorio de plantearse a sí mismo, siendo, en el caso del LABCapital, determinados junto con la Veeduría Distrital (como socios iguales) mediante un proceso de negociación o concertación.

Por lo que respecta a los indicadores que derivan de los objetivos determinados para el LABCapital, miden una diversidad de impactos, que incluyen los efectos sociales; la salida cuantitativa; el uso de recursos; así como los efectos, calidad o producción en relación con los recursos. Dichos indicadores, se utilizan en gran medida siempre en la relación de dirección entre el laboratorio y la Veeduría (en lugar de ser solo utilizados con fines organizativos internos).

En esta relación con la Veeduría Distrital respecto a los objetivos e indicadores, el LABCapital informa anualmente sobre los resultados y los objetivos alcanzados a esta primera, dándose una modalidad de evaluación conjunta sobre los resultados o el logro de objetivos, entre el laboratorio, la Veeduría y terceros por orden del laboratorio. En el caso de buenos resultados y el logro de las metas u objetivos, o bien malos resultados sin el logro de estas, no se consideran ni recompensas ni sanciones por no obtenerlas, siendo solamente medidas de eficiencia y eficacia.

En este sentido, en el caso de estar sujeto a la realización de auditoría regular, esta es llevada a cabo por otra unidad del gobierno ejecutivo (por ejemplo, la Unidad de Auditoría Interna), la cual en cierta medida tienen el carácter de asesoramiento, siendo sobre competencia y de vigilancia. Dichas auditorías se centran en temas como el desempeño y resultados organizacionales generales, particularmente aspectos como nivel de logro del objetivo del LABCapital, la aplicación de la organización y el cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos generales, los presupuestos y contabilidad, el seguimiento de la organización en líneas generales y políticas proporcionadas por las autoridades políticas, así como los sistemas de control interno.

De igual forma, por lo que tiene que ver con el nombramiento de la Líder del LABCapital, este se da por parte de la Veeduría Distrital mediante un tipo de contrato a plazo fijo, siendo asimismo esta la evaluadora formal y regular del desempeño con respecto al logro de objetivos establecidos para el laboratorio personalmente. La líder en este sentido es un elemento clave en el desarrollo del LABCapital, siendo en gran medida responsable ante la Veeduría de los resultados y logro de objetivos, así como del funcionamiento general de la organización; mientras en cierta medida la líder es responsable de la administración de financiamiento de financiamiento, presupuesto y contabilidad; y la legalidad o cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos.

En esta misma parte de la dirección y control, desde el entorno externo hacia la Veeduría Distrital, existen algunas vinculaciones de influencia de alguna manera en las decisiones directivas y estratégicas tomadas por el LABCapital en diversas medidas. Dentro de la misma Alcaldía Mayor de Bogotá, por la propia relación jerárquica, el gobierno municipal y otros niveles gubernamentales tienen influencia hasta cierto punto, la cual se relaciona con la alineación a los objetivos globales del gobierno. Asimismo, dado el enfoque centrado en el usuario, el propio público y los grupos de interés configuran un esquema de influencia sobre los propios objetivos que se plantea el LABCapital, por lo que también los consideran como agentes influyentes en esos términos.

Es con base en la propia naturaleza institucional del LABCapital que su presupuesto está basado en ingresos, con principios básicos de contabilidad basado en efectivo. Esta parte presupuestal es definida en una carta de asignación de recursos (documento que le asigna su estatus), la cual contiene los criterios específicos y comprobables para el logro de objetivos, así como la descripción del propósito y actividades. Esta carta de asignación, si bien no es definitiva, rara vez sufre cambios durante el período presupuestario y en los años de operación del laboratorio no ha sido sujeta a cambios relevantes.

Finalmente, la vinculación que ha generado el LABCapital con el entorno institucional, ha generado que la percepción hacia ellos sea positiva, no siendo objeto de críticas por parte de otras unidades públicas, actores políticos o medios

de comunicación debido a la falta de conformidad/correspondencia con los objetivos y preferencias políticas, lo que es reflejo de la labor que realizan.

#### **3.2.2.3.4 Dimensión 4. Cultura de la organización**

En la cuarta dimensión, el LABCapital, en un ejercicio de autoevaluación, mirándose a la distancia, para definir cuan característico son algunos rasgos en su cultura organizacional, con base en el rango que va desde los “muy característicos” hasta los que son “neutros”, aquellos que consideran “muy característicos” son: centrarse en el logro de la tarea innovación; la confianza; el respeto a los derechos individuales; la integridad; las recompensas iguales; la honestidad; la cooperación con colegas; la valoración de clientes; la compensación justa; la orientación a objetivos; la voluntad para experimentar; el cuidado de los empleados; el espíritu de equipo; la orientación a resultados; la creatividad; orientación al equipo; y la cooperación con otros.

Respecto a los rasgos que consideran “característicos” se encuentran: la importancia del entrenamiento; la orientación al detalle; el énfasis en la calidad de la prestación del servicio; la promoción en la organización; la empatía con los empleados; precisión; posibilidades de avance; la exactitud; el cumplimiento de las promesas; el desarrollo profesional personal; y las relaciones con los clientes. Por último, aquellos que consideran rasgos “neutros” de su cultura organizacional son: la atención a los detalles; la toma de riesgos; el dar a los clientes lo que esperan; el trabajo duro; y la compensación relacionada con la prestación.

#### **3.2.2.3.5 Dimensión 5. Desempeño de la organización**

Por último, en la dimensión del desempeño de la organización, en donde se define en qué medida el LABCapital lleva a cabo técnicas que se supone que aumentan el desempeño organizacional, estas se plantean en un rango que va desde las que se realizan “en gran medida” hasta las que son “en pequeña medida”. Dentro de las que se llevan a cabo “en gran medida” el desarrollo de productos y servicios innovadores; la planificación durante años en forma de un plan de varios años o un

plan de negocios; la dirección interna de las subunidades organizativas y niveles más bajos de gestión de objetivos y resultados; el desarrollo de un sistema interno de informes y evaluación que permita a la junta directiva y a la gerencia evaluar los resultados con respecto a los objetivos establecidos; así como la mayor autonomía de gestión interna de niveles de gestión más bajos en relación con la gestión de recursos financieros y humanos.

Por otro lado, aquellas con las que cuentan “en pequeña medida” son: la reestructuración de procesos internos al mercado, producto o grupo objetivo; las encuestas de clientes; la asignación interna de recursos a unidades organizativas en función de los resultados; y los informes públicos sobre el desempeño de la organización en, por ejemplo, informes anuales o informes presupuestarios.

Finalmente, por lo que tiene que ver con la utilización de técnicas o instrumentos en la organización se encuentran los informes públicos sobre el desempeño de la organización en informes anuales, documentos de presupuestos, planes operativos y planes estratégicos; así como las encuestas de clientes.

A partir de esta descripción organizacional profunda, mediante los resultados obtenidos a través de la respuesta al cuestionario COBRA, de la misma forma que con el caso anterior, es posible tener detalle de cómo se configura el LABCapital dentro de las cinco dimensiones que en su conjunto lo explican de forma integral y permiten definir su perfil organizacional. De esta forma, en el siguiente apartado se revisan las características del LABCapital, como política pública, lo que permite complementar el reconocimiento de su funcionamiento, ahora, desde la perspectiva política.

#### **3.2.2.4 Desarrollo como política pública**

Continuando con la revisión del caso del LABCapital, en línea con la estructura de revisión planteada, desde la operacionalización de los cinco elementos de la Teoría del Equilibrio Puntuado para la explicación del desarrollo del laboratorio y su continuidad (John, 2016), en el presente se hace el análisis a la luz de la entrevista aplicada a los actores relevantes del laboratorio. Para el caso particular del LABCapital, se recurrió a dos fuentes de entrevista, por un lado, se entró contacto

con el exlíder del Laboratorio, quien fungió durante una primera etapa del laboratorio; por otro lado, se contactó al equipo actual que lidera el laboratorio, por lo que se entrevistó a tres integrantes: la Líder del laboratorio, la coordinadora del Componente de Promoción de la Innovación y Enlace Ciudadano, y al coordinador del Componente de Cocreación. De esta forma, se buscó obtener un enfoque integral e histórico para reconocer el proceso de creación, desarrollo y cambio en el LABCapital.

Los entrevistados fueron contactados de forma directa a través de la red social virtual *Linked In*, exponiéndoles el trabajo de investigación que se desarrolla, así como la intención de tener un encuentro virtual para desarrollar la entrevista, solicitud a la cual se dio una respuesta rápida y en sentido positivo. Dicha entrevista se celebró en dos sesiones de 50 minutos cada una, los días 24 de noviembre y 07 de diciembre del 2020, respectivamente. Por un lado, el exlíder se incorporó al laboratorio en el 2016 y fungió en ese cargo por cuatro años. Con respecto al nuevo equipo, se incorporó al LABCapital en enero del 2020 junto con las modificaciones administrativas derivadas del cambio de administración en la alcaldía de Bogotá.

La entrevista inicia respondiendo al proceso de creación y antecedentes del laboratorio, el cual se dio por la iniciativa del titular de la Veeduría Distrital, denominado Veedor Distrital, siendo el principal impulsor del LABcapital. La iniciativa planteada por el Veedor permite identificarlo como **Emprendedor político**, en términos de la TEP.

El Veedor tiene como antecedentes una formación académica en ingeniería civil, planeación y administración del desarrollo, con un énfasis en identificación de las condiciones (incentivos y políticos) para el emprendimiento político hacia el cambio institucional, con una formación tanto en Colombia como en Inglaterra. En cuanto a su experiencia profesional, mayormente se ha desarrollado en la docencia e investigación sobre planeación en el gobierno y políticas públicas, así como asesor y funcionario público en el gobierno nacional.

La figura del Veedor se vuelve central por ser el ideador de esta política y el promotor de la creación del LABcapital, por esta razón su perfil y posición de poder

dentro de la Sede de toma de decisión permite entender la justificación de la política pública, así como su ubicación en la estructura de la Veeduría.

Dentro del primer momento del desarrollo del laboratorio, se puede precisar que, las características de autonomía de la Veeduría Distrital le permiten generar iniciativas que pasan por el filtro de su órgano directivo sin requerir la validación de otra dependencia; considerando también las características de autonomía descritas en las Dimensiones 2 y 3 de las respuestas a la encuesta COBRA. De esta forma, la Veeduría Distrital se identifica como la **Sede** de la política, al ser el espacio de toma de decisión de la creación y continuidad del LABcapital.

La Veeduría Distrital, dadas sus características de autonomía y su enfoque en el control preventivo para la transparencia y efectividad de la gestión pública del distrito, se volvió un espacio favorable para el impulso de una iniciativa innovadora como el LABCapital.

A pesar de la condición anterior de la Veeduría, la decisión de su creación tenía que ser aprobada presupuestalmente por la oficina de Planificación de Bogotá, al ser presentado como un proyecto de inversión. De acuerdo con lo descrito por el exlíder del laboratorio, si bien no hubo resistencia a su creación al no ser costoso, estar bien elaborado y existir una concesión implícita hacia la figura que representa la Veeduría por su característica de ser un ente de control, sí se planteaba una pregunta: ¿Por qué un Lab en una entidad de control? La justificación fue que, al ser solo preventivo, en lugar de solo advertir buscaban contribuir a las entidades de la alcaldía para construir una solución, mediante innovación y de la mano de la ciudadanía.

En este contexto, fue que el exlíder es invitado a trabajar en el desarrollo inicial del proyecto, siendo contratado como experto dada su experiencia previa en innovación social y en colaborar con agencias gubernamentales de Colombia. Así, de la mano del exlíder, participan en un inicio funcionarios con experiencia previa en innovación y se genera un esquema de asesoría por parte de laboratorios con experiencia como el MindLab (Dinamarca), el Laboratorio de Gobierno (Chile) y el LABCDMX (México).

El primer enfoque que se abordó para definir las tareas del LABcapital partió de la idea que planteaba el ex Líder de la siguiente forma: “Si una entidad cuenta con las capacidades, no solo debe hacerlo [innovar] hacia afuera sino también hacia dentro de la administración pública, enfocándose en los servidores públicos”. Con esto se buscaba cambiar el papel del servidor público para convertirse en agentes de innovación, sembrando la innovación en la administración pública.

En este proceso de configuración del laboratorio, dada la naturaleza de las organizaciones nuevas en la administración pública y en particular de los laboratorios, el exlíder partió de una perspectiva contracorriente asumiendo que todos los laboratorios van a terminar cerrándose en algún momento, entonces es necesario comenzar a generar acciones para minimizar el riesgo de que sea de esa forma.

Como parte de estas acciones, informalmente se trabajó con una estrategia de ganar el interés de los servidores públicos (“los caballitos de batalla”, según el exlíder), específicamente con los jefes de oficina de planeación, quienes tienen la facultad de diseño de políticas y presupuestos. Por esto, empezaron a capacitar en materia de innovación, al mismo tiempo generando un ecosistema de innovación, creando reuniones periódicas con servidores públicos que participaban en los cursos para que compartieran sus experiencias de fracaso en innovación, generando conocimiento entre pares.

Bajo esta estrategia, se trabajó en documentar todo lo que hacían para ser transparentes con la ciudadanía y para saber si funcionaban las actividades, una labor relacionada con el elemento **Imagen de la política** de la TEP, con la que buscan generar una percepción positiva que les respalde políticamente. El exlíder enfatizó en la importancia de generar documentación, procesos e indicadores para medir el avance, de lo contrario no se puede tener evidencia, referentes y medios para reconocer el trabajo, los avances y fallas. Realizaron encuestas de satisfacción y se daba un seguimiento para saber si los servidores públicos capacitados estaban aplicando las herramientas proporcionadas en los cursos y como lo hacían. Como resultado de este seguimiento, identificaron que entre el 60 y 70% de las iniciativas

se implementaron usándolos con la ciudadanía, mientras el restante no llegaba principalmente por los cambios de los responsables de áreas.

Por otro lado, en cuanto a la interacción con el entorno externo al gobierno local, diversas tareas y vínculos se han desarrollado, dentro de las que destacan la generación de un esquema de colaboración con NovaGob (una red iberoamericana de servidores públicos) y la Secretaría General Iberoamericana (organismo internacional de cooperación) para formar parte de la Red Innolabs, que conjunta diversos laboratorios de innovación de la región. Asimismo, se desarrolló un esquema de innovación abierta por redes sociales para invitar a la ciudadanía para que aportara soluciones a diversas problemáticas que planteaban desde el LABcapital, así como visitas a universidades para compartir retos y generar participación de la comunidad estudiantil.

A pesar de esto, la participación ciudadana fue muy baja, adjudicándose a la desconfianza de esta hacia las acciones gubernamentales. Como forma de garantizar la utilidad de las ideas y perspectivas recabadas de la ciudadanía, se hacían llegar las iniciativas a los responsables de las áreas de la Alcaldía y se compartía con la ciudadanía el acuse de recibo para que ella se enterara de que se canalizaron y que eso les sirviera para hacer presión.

En este sentido, la realización de estas acciones de participación ciudadana y de transparencia podrían tener un impacto positivo en la Imagen del LABcapital, al proyectar la voluntad por ser incluyente y el compromiso por mostrar que su involucramiento estaba siendo canalizado adecuadamente.

De igual manera, considerando la resistencia ciudadana como una barrera para el desarrollo de las iniciativas, al interior de la alcaldía también se enfrentaban ciertos retos, dentro de los que se encontraban la incredulidad en el cambio por parte de los servidores públicos más antiguos, quienes hacían la petición de recanalizar los recursos invertidos en el laboratorio. Igualmente, en el Concejo de Bogotá, que es la máxima autoridad del Distrito Capital el cual ejerce el control político sobre las autoridades distritales, se criticaba el funcionamiento del laboratorio, incluso el sueldo del Coordinador, su experiencia, edad, viajes que

realizaba, entre otras. Por estas circunstancias, el LABcapital asumía que el reto estaba en ganarse su propio espacio político.

Frente a estos desafíos, el exlíder identificó que una complicación que tenía el laboratorio era no poder mostrar los cambios en el corto plazo, por ser la labor enfocada en generar capacidades. Por lo cual, se decidió tomar acciones de corto plazo que satisficieran y aliviaran la presión simbólicamente, partiendo con ser más transparentes de lo que ya eran. Se cancelaron viajes internacionales de los miembros del laboratorio, cambiándolos por los servidores públicos de larga experiencia que habían participado en los cursos o colaborado en algún proyecto, para que ellos representaran las acciones del laboratorio. Finalmente, se renunció al espacio físico asignado para el laboratorio, como una medida para demostrar sus capacidades más en los hechos y con interés más intelectual, transformándolo en un entorno de interacción y convivencia dentro de la Veeduría.

Asimismo, se trabajó con mayor énfasis en lograr consolidar el trabajo del laboratorio en el mediano y largo plazo, por lo que se creó el Índice de Innovación Pública (ya descrito previamente), para propiciar que la innovación se quedara en la estructura base de Bogotá. Con esto se buscaba crear una sana competencia entre las entidades públicas de Bogotá. En el mismo sentido, aprovechando la oportunidad de blindar dicho Índice, en el contexto de la configuración de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación por 20 años de Bogotá, se propuso ser incluido para que se pudiera medir en ese periodo, lográndose que fuera una política de Estado y no de gobierno.

De esta forma, con una base sólida no solo el LABcapital se logró posicionar, sino también el modelo de innovación pública para el largo plazo, que fue el principal objetivo del laboratorio y que en el escenario ideal es lo que busca una política pública. Esto generó una política de talento humano, que debería continuar haciéndose en ese periodo y que idealmente debería ser ejecutada por el LABcapital, lo que garantizaba la continuidad de este.

Dicha política se dio previo al proceso de transición electoral, que fue el contexto de diversas iniciativas relacionadas con el blindaje frente al cambio, dentro de las que destaca el “Manifiesto por la Innovación Pública”, que consistió en un

documento que estipulaba recomendar a la nueva administración once puntos fundamentales por desarrollarse en la materia. La trascendencia del Manifiesto se vio fortalecida por haber sido firmado por 200 servidores públicos de Bogotá y entregado a la nueva administración. De esta forma, se logra identificar a las y los servidores públicos como **Grupos de interés**, de acuerdo con el elemento de la TEP que refiere al conjunto de actores que tienen relación directa con la política.

El posicionamiento de los servidores públicos de la alcaldía como Grupo de interés se puede observar como una estrategia de atención y vinculación desarrollada desde su inicio y de forma constante, potenciando el enfoque de construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales, que plantea su Componente de Gestión del Conocimiento e Innovación Pública, en congruencia con la esencia de la propia innovación pública.

Precisamente, en el marco de la transición de administración, además de las medidas tomadas para afianzar al laboratorio y su política se hizo un empalme entre los veedores, el saliente y el entrante, en donde si bien el segundo no percibía al laboratorio con mucho potencial, sí lo vio como algo relevante de continuar. En esta continuidad, además se valoró que el laboratorio no era muy costoso, el reconocimiento local y nacional (Imagen de la política), así como el gran posicionamiento de la innovación pública en el contexto internacional, como tendencia marcada por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entre otros, lo que, de acuerdo con el exlíder, pesa mucho en las entidades públicas.

En esta nueva etapa en la vida del LABcapital se planteó la necesidad de un cambio de enfoque dirigido mayormente hacia los ciudadanos, sin dejar de lado a los servidores públicos. Dicho cambio de enfoque partió de la conceptualización de la innovación pública que planteaba el nuevo equipo del laboratorio, la cual la coloca más allá de las entidades públicas, entendiendo lo público como aquello que es de todos, con iniciativas y proyectos que involucren a diferentes actores. Así, en el LABcapital consideran que la innovación puede venir de un actor que no sea entidad

pública pero que esté generando valor público, como las consultoras de innovación social, el sector privado o la academia (Grupos de interés).

De esta forma, se planteó la relevancia de colaborar con todos los actores sociales, por lo que la diversidad es amplia. Particularmente en el contexto de la pandemia por Covid-19, se han enfocado en los problemas emergentes, como el caso de la iniciativa “Bogotá desde la ventana”, que consiste en un llamado a la ciudadanía para contribuir ideas que permitan afrontar los retos que surgen en la pandemia, en temas como la violencia contra las mujeres, el uso de la bicicleta como medio de transporte ecológico y que permite la sana distancia; o bien, un problema con un relleno sanitario denominado “Doña Juana”, para que se realice control de cómo se llevan a cabo los procesos de tratamiento de la basura.

Así, configuraron lo que denominan “Ecosistema de innovación”, el cual es el conjunto de actores con los que generan vinculación, que se conforma de las relaciones con otros Laboratorios de Innovación Pública (LIP) del mundo, laboratorios de universidades, el Equipo de Innovación Pública del Departamento Nacional de Planeación, organismos internacionales, como el Observatorio de Innovación en el Sector Público de la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, consultoras de innovación social como el Creative Lab, más de 600 servidores públicos, así como la red de ciudadanos innovadores, que fue creada por el propio LABcapital como una incubadora de ideas para resolver problemáticas públicas. Esta última red, en conjunto con los servidores públicos, ocupa el rol de Grupo de interés, que se vuelve respaldo para la continuidad y desarrollo del laboratorio.

De la misma forma, como medios de difusión y comunicación con la ciudadanía, se creó el “Boletín de Innovación Pública”, se diseñó un banco de buenas prácticas, que contiene fichas de buenas prácticas sobre innovaciones identificadas a nivel distrital, nacional e internacional, particularmente en el contexto de la pandemia. Asimismo, se llevó a cabo una transformación de la página web para que sea llamativa y fácil de usarse, adaptable a diversos dispositivos; se llevan a cabo sesiones en Facebook con invitados para comunicar en lenguaje simple a la ciudadanía qué hace el laboratorio y cómo se puede vincular el ciudadano, con la

finalidad de democratizar el conocimiento. Adicionalmente, se lleva a cabo gestión documental para transmitírsela a la ciudadanía de forma amigable, mediante entrevistas, fotos o vídeos.

Como resultado de este cambio y la historia acumulada del laboratorio, se logró estimular la creación de otros laboratorios en otras entidades del distrito, como la Unidad Administrativa para los Servicios Públicos, la Secretaría del Hábitat, la Secretaría de Planeación Distrital y veinte laboratorios cívicos creados en cada una de las localidades de Bogotá. Igualmente, todo el movimiento de innovación pública está conjugado en el gran ecosistema de innovación que estará a cargo del laboratorio de Bogotá llamado E-gov, perteneciente a la Secretaría General y de la Alta Consejería para las TIC de la alcaldía.

Por último, relacionado con el elemento de la TEP referente a **los Medios de comunicación**, que difunden la política y plantean una imagen de esta, el LABcapital, cuenta con una imagen positiva derivado de la propia referencia proporcionada por las y los entrevistados así como las publicaciones en internet sobre medios de comunicación que hacen referencia al laboratorio, encontrándose notas periodísticas y en portales gubernamentales, artículos en portales especializados y notas en portales de organismos internacionales, los cuales destacan la relevancia de su labor, vinculación e impacto y las virtudes de su desarrollo.

### **3.2.3 Lab León**

#### **3.2.3.1 Características del municipio de León**

El municipio de León forma parte de los 46 municipios del estado de Guanajuato, México. León cuenta con una población hasta el año 2020 de 1,721,215 habitantes lo que la convierte en la localidad más poblada del estado y la sexta más poblada del país (INEGI, 2020). León forma parte de la denominada zona metropolitana de León, conformada por cuatro municipios del mismo estado, la cual en su conjunto cuenta con 2,139,484 habitantes (INEGI, 2020). A su vez, el municipio de León es el más poblado e importante de la región nombrada El Bajío, compuesta por los

estados de: Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán (sólo Región Norte), Querétaro, San Luis Potosí (sólo Región Centro) y Jalisco (Centro y Altos de Jalisco).

El municipio de León es gobernado por un cabildo, conformado por un presidente municipal, dos síndicos y doce regidores, los cuales son elegidos por un periodo de tres años. Dicho cabildo es el órgano de toma de decisiones dentro del ayuntamiento que en su conjunto es el ente de la administración pública del municipio.

Desde la década de los años 40 del siglo XX, la economía de la ciudad ha girado básicamente alrededor de la cadena productiva del cuero, calzado, proveeduría y marroquinería (se le llama “La Capital Mundial del Calzado”), aunque para inicios del siglo XXI, comienza a reorientar su economía a los servicios y la industria automotriz. Este municipio, está consolidando otras vocaciones económicas: la atención de la salud de alta especialidad y diagnóstico, la educación superior y la investigación, así como el turismo de negocios (UNAM-DGCS, 2010).

Pese a que no es la capital política del estado, se le considera la capital económica, social, comercial y de servicios. Según el estudio Viviendas del Futuro del diario británico Financial Times, León ocupa la primera posición de Latinoamérica en la división de las no ciudades más grandes con mejor costo-beneficio (Secretaría de Turismo, 2014)

De acuerdo con el gobierno del estado de Guanajuato, el municipio de León contaba al 2017 con una Producción Bruta Total (aproximación del PIB) de 7,586,262,105.85 millones de dólares, que equivale a 4,805.6 dólares de PIB per cápita (Coordinador General de la Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, 2017).

### **3.2.3.2 Características generales del Lab León**

El Lab León se define como un laboratorio de innovación pública el cual está basado en un modelo de relación entre la institución y la ciudadanía que busca acercarlos con propuestas y contenidos concretos, con el objetivo de experimentar nuevas formas de generar valor desde lo público.

Fue creado en el 2017 como un programa de la Dirección General de Innovación del ayuntamiento de León, teniendo una categoría organizacional de subdirección, que representa el segundo nivel administrativo. El Lab León se creó durante el gobierno de Héctor López Santillana del Partido Acción Nacional (con orientación política de derecha) quien concluyó su primer periodo de gobierno en el 2018. Posteriormente, en las elecciones de ese año el presidente municipal se reeligió por otro periodo igual, concluyendo en 2021. En las recientes elecciones de junio de 2021, Alejandra Gutiérrez Campos del Partido Acción Nacional fue electa presidenta municipal, tomando posesión en octubre.

Por lo que respecta a la concepción del Lab León, en un inicio se definió como programa de fomento a la innovación, identificándose como un laboratorio de innovación de servicios públicos a la ciudadanía, que fungiera como una instancia de diálogo y reflexión creativa para hacer más eficiente y generar soluciones a los diferentes tipos de relaciones que se establecen entre la ciudadanía y el gobierno. El Lab León se integraría en un inicio por un equipo multidisciplinario con organizaciones de la sociedad civil, academia, iniciativa privada y funcionarios del gobierno municipal para plantear la resolución de problemas con un enfoque centrado en el ciudadano (León, 2015).

Desde un inicio se planteó tres acciones principales:

1. Diseñar e impartir hasta 50 laboratorios que cuenten con metodologías para desarrollar proyectos centrados en la atención a la ciudadanía.
2. Capacitar y certificar hasta a 100 personas vulnerables en oficios digitales por año.
3. Brindar asistencia de proyectos del programa “Retos Compartidos”.

Bajo el modelo de gobierno abierto, el Lab León trabaja en un nuevo abordaje de los retos de la ciudad, a partir de la innovación abierta y colaborativa en programas, servicios y políticas públicas a nivel local.

Actualmente, se compone de un equipo multidisciplinario conformado por profesionales de áreas como transferencia y comercialización de tecnología, políticas públicas, salud, finanzas, desarrollo de software y leyes, que trabaja en cuatro grandes áreas (Torres, 2020).

La primera área consiste en el desarrollo de proyectos de innovación pública y social, denominados Retos y Laboratorios, que a su vez se compone de las siguientes fases:

- Convocatoria pública y selección de proyectos por parte del Consejo Consultivo Ciudadano.
- Trabajo con cada célula encargada de proyecto para definir los alcances y metodologías a desarrollar durante no más de un año.
- La etapa de desarrollo o aplicación de prototipos que permite evaluar si las intervenciones cumplen con los resultados esperados o no y así, poder realizar iteraciones.
- Evaluación de los resultados, en el que se incluye un resumen de lo trabajado, así como recomendaciones que sirven como propuesta para la formulación de nuevos proyectos o modificaciones a los programas o políticas públicas ya existentes. Dentro de los casos destacados se encuentran el desarrollo de espacios públicos autogestivos, separación de residuos, activación física y fortalecimiento de las juventudes.

La segunda área consiste en la conformación de la “Sociedad de Innovadores Públicos y Sociales”. Para el desarrollo de talento en los servidores públicos y ciudadanos que colaboran en cada proyecto, generan reuniones mensuales para compartir metodologías (diseño del pensamiento, diseño cívico, entre otras) y herramientas que sirvan de guía y apoyo.

La tercera área de trabajo está relacionada con la generación y uso de datos abiertos, como herramienta de transparencia proactiva. Han trabajado ya las primeras cinco bases de datos abiertos y, a la par, brindan cursos a servidores públicos y ciudadanía en general desde la fase uno hasta su aplicación en proyectos.

Finalmente, el Lab León se enfoca en la formación de jóvenes y adultos en habilidades digitales. Desarrollan capacitaciones que permiten la actualización de competencias tecnológicas de la ciudadanía para responder a las demandas del mercado laboral.

### **3.2.3.3 Resultados del cuestionario COBRA**

En continuidad con la revisión de las características del Lab León, en el presente a continuación se muestran las respuestas al cuestionario COBRA, aplicado al coordinador administrativo. Las respuestas se presentan siguiendo el orden de las cinco dimensiones que componen al cuestionario, desarrollando una descripción de todos los elementos identificados que presentan una completa caracterización del Lab León y su contexto.

#### **3.2.3.3.1 Dimensión 1. Identificación y entorno**

El cuestionario fue dirigido y respondido por quien funge como coordinador administrativo del LAB León, siendo el responsable en la organización de la gestión diaria. El Coordinador administrativo tiene la experiencia de haberse incorporado al laboratorio en el 2018, derivado de su contratación para liderar el desarrollo del laboratorio, por lo que tiene dos años formando parte de la organización.

De acuerdo con la información proporcionada por el coordinador administrativo, el LAB León cuenta con un total de cinco empleados de tiempo completo, quienes colaboran en el desarrollo de la organización, diseño e implementación de los proyectos. El tamaño total del presupuesto con el que trabajan, al 31 de diciembre del 2020, es de \$3,049,500 pesos mexicanos, que equivalen a \$150,000 dólares estadounidenses. De este total de ingresos, las transferencias directas del gobierno municipal de León son su mayor fuente de ingresos (superior al 76%), seguido de ingresos por ventas y servicios; ingresos por proyecto/ingresos por comisiones; obsequios, patrocinios y membresías; y otros tipos de ingresos autogenerados; estos últimos en conjunto entre el 1 y el 10%.

Por lo que respecta al campo de políticas en el que opera el laboratorio, el coordinador administrativo especifica que el LAB León se enfoca en Servicios públicos generales; Orden público y seguridad o asuntos económicos; Protección del medio ambiente; Servicios de vivienda y comunidad; Salud; Recreación, cultura y religión; y Educación. Por lo tanto, precisa que su tarea primaria es la Formulación de políticas públicas, siendo las tareas secundarias los Servicios públicos en

general; Otro tipo de ejercicio de autoridad; Negocios y servicios industriales; y la Regulación-escrutinio-control-inspección.

En el marco de estas tareas principales en el campo de políticas, el LAB León cubre todas las etapas del ciclo de políticas, yendo desde el diseño o preparación de políticas hasta la implementación de políticas, pasando por la evaluación.

Por lo que tiene que ver con la relación del LAB León con la Dirección General de Innovación (DGI) del ayuntamiento de León, a la cual está adscrito, esta se caracteriza por la posibilidad que tiene el primero de, en orden de prioridad, desarrollar propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad, realizar tareas dentro del área de desarrollo de políticas, negociar independientemente con actores externos (por ejemplo, asociaciones de interés), ser fuente de experiencia para ser utilizada por la DGI, y desarrollar principalmente tareas de implementación.

Durante el desarrollo del LAB León, dado su enfoque en fortalecer capacidades dentro de la administración pública, se ha definido como grupo objetivo de sus servicios las agencias de servicio civil. Por lo que respecta a los usuarios de estos servicios tienen a organizaciones o fundaciones gubernamentales; unidades del nivel administrativo local, regional o nacional; empresas/compañías/fundaciones privadas; organizaciones/colectivos de voluntariado; individuales privados; y organizaciones internacionales o unidades de otros países.

Asimismo, en el proceso de vinculación con los actores del entorno, el LAB León ha generado redes de cooperación con otras organizaciones públicas y sociales, dentro de las que se encuentran organizaciones o fundaciones gubernamentales, organizaciones o colectivos de voluntariado, así como organizaciones internacionales o unidades de otros países.

### **3.2.3.3.2 Dimensión 2. Autonomía de la organización**

En relación con esta segunda dimensión, el LAB León, dentro del marco legal aplicable en el ayuntamiento de León, y en el cuadro de hacer la delineación y elección exacta del grupo objetivo de la política que ejecuta, tiene facultades autónomas que le permiten tomar la mayoría de las decisiones por sí misma,

mientras la DGI solo participa ligeramente en el proceso de toma de decisiones y establece solo restricciones menores. En el mismo sentido, pero en el marco de hacer la elección de los instrumentos de política (subsidios, etc.) de la política que ejecuta, el LAB León toma la mayoría de las decisiones por sí mismo, después de haber consultado explícitamente a la DGI.

Igualmente, en cuanto a la toma de decisiones sobre el cumplimiento de las tareas, la forma en que se implementan y la priorización exacta de las actividades dentro de las tareas que ejecuta el laboratorio, el LAB León es el que toma la mayoría de las decisiones por sí mismo, participando la DGI ligeramente en el proceso de toma de decisiones y estableciendo solo restricciones menores.

Por lo que tiene que ver con la relación del LAB León con la DGI para la realización de actividades, las siguientes son llevadas a cabo en partes iguales: respuesta a preguntas parlamentarias; preparación del titular de la DGI para las reuniones parlamentarias (por ejemplo, comités, turno de preguntas); brindar otros servicios al titular de la DGI (por ejemplo, preparación de discursos); formulación de proyectos de leyes o decretos; comentar proyectos de ley o decretos de otras instancias gubernamentales; apoyo a iniciativas políticas (por ejemplo, catálogos de ideas); implementación de decisiones y medidas políticas; participación en negociaciones a nivel internacional; redacción de estrategias para toda el área de responsabilidad de la DGI (por ejemplo, declaración de misión, estrategia de reforma); evaluación/valoración/retroalimentación sobre la efectividad de los programas de políticas, leyes, medidas.

Asimismo, los límites de la autonomía del LAB León se definen en el hecho de que no tiene facultades para las siguientes decisiones: el nivel de salarios para grupos de personal; las condiciones para promociones para grupos de personal; la forma de evaluar al personal para grupos de personal; la forma de nombrar personal para grupos de personal; los criterios generales de reducción de personal en la organización; el establecimiento del número de personal (dentro de los límites presupuestarios). De la misma forma no puede incrementar el salario de un empleado en específico; promover un ascenso de un empleado en específico; evaluar a un empleado en específico; nombrar a un individuo en específico; retirar

del cargo o despedir a un solo empleado; tomar préstamos para inversiones; establecer tarifas para servicios o productos; participar en participaciones en derecho privado de personas jurídicas; cambiar entre los presupuestos para personal y los costos de funcionamiento; alternar entre los presupuestos para personal o los costos corrientes por un lado y las inversiones por otro lado; cambiar entre los presupuestos de diferentes años.

Todas estas decisiones y acciones, que son el límite de su autonomía, solo pueden ser realizadas por la DGI al ser la autoridad superior facultada.

### **3.2.3.3.3 Dimensión 3. Dirección y control por parte del departamento de origen y otros organismos**

En esta tercera dimensión, la parte del establecimiento de los objetivos define la capacidad del laboratorio de plantearse los a sí mismo, siendo en el caso del LAB León determinados estos después de consultar a la DGI. Dichos objetivos que son medibles pueden ser establecidos en diferentes tipos de documentos de referencia y control, como: forma de (cuasi) contrato con la DGI; en un estatuto o acto de establecimiento; documentos de subsidio; documento de asignación de presupuesto o carta de asignación; carta de regulación; documento centrado en objetivos individuales para el titular de la DGI; así como documentos con un solo propósito interno dentro del LAB León.

Por lo que respecta a los indicadores que derivan de los objetivos, estos miden una diversidad de impactos, que incluyen los efectos sociales; la calidad de la prestación del servicio; la salida cuantitativa; el uso de recursos; así como los efectos, calidad o producción en relación con los recursos. Dichos indicadores, se utilizan casi siempre en la relación de dirección entre el laboratorio y la DGI (en lugar de ser solo utilizados con fines organizativos internos).

En esta relación con la DGI respecto a los objetivos e indicadores, el LAB León informa mensualmente sobre los resultados y los objetivos alcanzados a esta primera, dándose una modalidad de evaluación sobre los resultados o el logro de objetivos por parte de terceros por orden de la DGI. En el caso de buenos resultados

y el logro de las metas u objetivos, o bien malos resultados sin el logro de estas, no se consideran ni recompensas ni sanciones por no obtenerlas.

En este sentido, en el caso de la sujeción del LAB León a la realización de auditoría regular, estas son llevadas a cabo tanto por el propio laboratorio, como medida de control interno, como por otra unidad del gobierno ejecutivo (por ejemplo, la Unidad de Auditoría Interna), la cual en cierta medida tienen el carácter de valoración del desempeño y resultados organizacionales generales, así como la legalidad y cumplimiento de normas, siendo muy comunes las que evalúan competencia y vigilancia del laboratorio. Dichas regulaciones sobre economía para organizaciones gubernamentales; nivel de logro del objetivo del laboratorio; la aplicación de la organización y el cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos generales; los presupuestos y contabilidad; el seguimiento de la organización en líneas generales y políticas proporcionadas por las autoridades políticas; así como los sistemas de control interno.

De igual forma, en materia del nombramiento del coordinador administrativo del LAB León, este se da por parte del titular de la DGI mediante un tipo de contrato a plazo fijo, siendo asimismo esta la evaluadora formal y regular del desempeño con respecto al logro de objetivos establecidos para él personalmente. El coordinador administrativo en este sentido es un elemento clave en el desarrollo del laboratorio, siendo en gran medida responsable ante la DGI de los resultados y logro de objetivos; del funcionamiento general de la organización; de la administración de financiamiento, presupuesto y contabilidad; así como de la legalidad o cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos.

En esta misma parte de la dirección y control, desde el entorno externo a la DGI, existen ciertas vinculaciones de influencia con respecto a las decisiones directivas y estratégicas tomadas por el laboratorio en diversas medidas. Dentro del mismo gobierno municipal de León, por la propia relación jerárquica, sus órganos de decisión tienen influencia en gran medida en las decisiones (con respecto a la dirección y la estrategia) tomadas por el Lab León. De la misma forma, existe una amplia variedad de organizaciones externas al gobierno municipal que influyen hasta cierto punto en las decisiones tomadas por el laboratorio, la cuales son: el

Congreso estatal; el titular de Hacienda; el titular de Servicio Civil; otros niveles gubernamentales; otros niveles internacionales; el auditor general; el organismo regulador (regulador del mercado); los grupos de clientes; los grupos de interés; los medios de comunicación en masa; el público; los consultores privados – auditores; y las grandes corporaciones.

Es con base en la propia naturaleza institucional del LAB León cuyo presupuesto está basado en actividades, con principios básicos de contabilidad por devengo. Esta parte presupuestal es definida en una carta de asignación de recursos (documento que le asigna su estatus), la cual contiene los criterios específicos y comprobables para el logro de objetivos. Esta carta de asignación, si bien no es definitiva, rara vez sufre cambios durante el período presupuestario y en los años de operación del laboratorio no ha sido sujeta a cambios relevantes.

Finalmente, la vinculación que ha establecido el LAB León con el entorno institucional, ha generado que la percepción hacia ellos sea positiva, habiendo sido en muy poca medida objeto de críticas por parte de otras unidades públicas, actores políticos o medios de comunicación debido a la falta de conformidad/correspondencia con los objetivos y preferencias políticas, lo que es reflejo de la labor que realizan.

#### **3.2.3.3.4 Dimensión 4. Cultura de la organización**

En la cuarta dimensión, el Lab León, en un ejercicio de autoevaluación, mirándose a la distancia, para definir cuan característico son algunos rasgos en su cultura organizacional, con base en el rango que va desde los “muy característicos” hasta los que son “neutros”, primero, aquellos que consideran “muy característicos” son: centrarse en el logro de la tarea innovación; la confianza; el respeto a los derechos individuales; la orientación al detalle; el énfasis en la calidad de la prestación del servicio; la atención a los detalles; el trabajo duro; la empatía con los empleados; la integridad; las recompensas iguales; la honestidad; la cooperación con colegas; la valoración de clientes; la orientación a objetivos; la voluntad para experimentar; el

espíritu de equipo; la creatividad; las relaciones con los clientes; y la cooperación con otros.

Respecto a los rasgos que consideran “característicos” se encuentran: la toma de riesgos; el dar a los clientes lo que esperan; la compensación justa; precisión; posibilidades de avance; el cuidado de los empleados; la exactitud; la orientación a resultados; el cumplimiento de las promesas; el desarrollo profesional personal; así como la orientación al equipo. Por último, aquellos que consideran “neutros” como rasgos de su cultura organizacional son: la importancia del entrenamiento; la promoción en la organización; y la compensación relacionada con la prestación.

### **3.2.3.3.5 Dimensión 5. Desempeño de la organización**

Por último, en la dimensión del desempeño de la organización, en donde se define en qué medida el Lab León lleva a cabo técnicas que se supone aumentan el desempeño organizacional, estas se miden en un rango que va desde las que se realizan “en gran medida” hasta las que son “en pequeña medida”. Dentro de las que se realizan “en gran medida” se encuentran: el desarrollo de productos y servicios innovadores; la extensión de la prestación del servicio por pago; los estándares de calidad para la producción/prestación de servicios; la planificación durante años en forma de un plan de varios años o un plan de negocios; la dirección interna de las subunidades organizativas y niveles más bajos de gestión de objetivos y resultados; la asignación interna de recursos a unidades organizativas en función de los resultados; el desarrollo de un sistema interno de informes y evaluación que permita a la junta directiva y a la gerencia evaluar los resultados con respecto a los objetivos establecidos; la mayor autonomía de gestión interna de niveles de gestión más bajos en relación con la gestión de recursos financieros y humanos; el desarrollo de un HRM orientado a resultados (por. Paga orientada a resultados, establecimiento de objetivos y metas a alcanzar); así como los informes públicos sobre el desempeño de la organización en, por ejemplo, informes anuales o informes presupuestarios.

Por otro lado, aquellas con las que cuentan “en pequeña medida” son: la reestructuración de procesos internos al mercado, producto o grupo objetivo; las encuestas de clientes; un cambio en el papel de la junta directiva de la organización de un control más operativo a un control más estratégico; y unidades internas que controlan la calidad.

Finalmente, por lo que tiene que ver con la utilización de técnicas o instrumentos en la organización se encuentran los informes públicos sobre el desempeño de la organización en informes anuales, documentos de presupuestos, planes operativos y planes estratégicos.

De esta forma, con base en la descripción organizacional profunda, a partir de cada una de las dimensiones del cuestionario COBRA, de la misma forma que con los dos casos anteriores, se puede tener detalle de cómo se encuentra configurado y cuál es la dinámica institucional que define al Lab León, mostrándolo de forma integral y permitiendo definir su perfil organizacional.

Así, en el siguiente apartado se revisan las características del Lab León, como política pública, lo que permite complementar el reconocimiento de su funcionamiento, ahora, desde la perspectiva política.

#### **3.2.3.4 Desarrollo como política pública**

Continuando con la revisión del caso del Lab León, desde la operacionalización de los cinco elementos de la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP) para la explicación del desarrollo del laboratorio y su continuidad (John, 2016), en el presente apartado se hace el análisis a la luz de la entrevista aplicada al director administrativo del laboratorio, la cual se estructuró y desarrolló buscando responder y profundizar en las características de los elementos de la TEP.

El entrevistado fue contactado de forma directa a través una llamada telefónica al ayuntamiento de León, exponiéndole el trabajo de investigación que se desarrolla, así como la intención de tener un encuentro virtual para desarrollar la entrevista, solicitud a la cual se dio una respuesta rápida y en sentido positivo. Dicha entrevista se celebró en una sesión de 50 minutos, el día 09 de diciembre del 2020.

La entrevista inicia respondiendo al proceso de creación y antecedentes del laboratorio, mismo que surgió como parte de la iniciativa del alcalde, a quien se puede identificar como **Emprendedor político** en términos de uno de los elementos de la TEP, al haber sido el principal impulsor de la política en el ayuntamiento.

El alcalde tiene como antecedentes una formación académica en administración, desarrollada en México. En cuanto a su experiencia profesional, se ha desarrollado en el servicio público municipal y estatal en el área de desarrollo económico.

La posición que ocupa el alcalde dentro del ayuntamiento es de primer nivel, al ser el principal tomador de decisiones y ser el coordinador general de la estructuración y funcionamiento de la administración pública municipal. Dicha posición le otorga las facultades de toma de decisiones relevantes dentro del ayuntamiento.

La figura del alcalde se vuelve central por ser el ideador de esta política y el promotor de la creación del Lab León, por esta razón su perfil y posición de poder dentro de la Sede de toma de decisión permite entender la justificación de la política pública, así como su ubicación en la estructura del ayuntamiento. De esta forma, el ayuntamiento se identifica como la **Sede**, elemento de la TEP, al ser el espacio de toma de decisión de creación y continuidad del Lab León.

El Lab León fue creado como un programa de la Dirección General de Innovación (DGI) del ayuntamiento de León, teniendo el rango de subdirección (segundo nivel en la estructura administrativa). Una característica distintiva de este laboratorio es que es un programa que se encuentra subcontratado, siendo el personal de este o personal contratado por honorarios. En función de esta condición se da su relación y vinculación con el ayuntamiento, como un ente incorporado de forma externa, considerando también las características de autonomía descritas en las Dimensiones 2 y 3 de las respuestas a la encuesta COBRA.

De esta forma, el Lab León se creó como un laboratorio de innovación de políticas públicas y sociales para promover espacios de diálogo y generar información a través de metodologías colectivas para el desarrollo de retos y

laboratorios que brinden soluciones de impacto en el municipio, lo cual se insertó en el Reglamento interior de la administración pública municipal de León. Asimismo, se definió en el Programa de gobierno, como metas, que el laboratorio realizara 30 proyectos de innovación para resolver problemas públicos o de la ciudad durante el periodo del 2017 al 2019.

Dentro de los proyectos que el Lab León debía llevar a cabo se encontraban tres tipos: 1) Ejercicios de interacción con la ciudadanía y actores sociales para resolver retos públicos (denominados Laboratorios); 2) Capacitación en oficios digitales dirigida a la ciudadanía para formar habilidades digitales, con una visión de transición de la economía local basada en la manufactura a lo que denominan como “mentefactura”; y 3) Datos abiertos, consistente en colaborar con las dependencias para que desarrollen habilidades y herramientas para articular, disponer y emplear los datos para mejorar la toma de decisiones y acciones de la administración pública.

Paralelamente a este trabajo, como parte de las actividades de vinculación con los servidores públicos del ayuntamiento de León, se incorporó una línea de trabajo enfocada en proyectos de innovación de la administración pública mediante la facilitación de metodologías de innovación en las diferentes áreas del gobierno municipal. Dentro de este rubro, la utilización e implementación de metodologías es amplia, las cuales son el Design thinking, el Esquema de decisión (Lightning decision jam), la Arquitectura de horizontes, el Diseño cívico, las Actas constitutivas para proyectos, entre otras adaptadas y desarrolladas propiamente.

Por lo que tiene que ver con la labor relacionada con el elemento **Imagen de la política** de la TEP, con la que buscan generar una percepción positiva que les respalde políticamente, el Lab León ha desarrollado una diversidad de espacios de difusión del trabajo del laboratorio, que tiene como forma simbólica la Sociedad de Innovadores Públicos (SIP) la cual es una red de servidores públicos del ayuntamiento de León con los que han trabajado en algún proyecto o a quienes invitan a conocer e incorporarse al trabajo que realizan.

Con las y los miembros de la SIP se desarrollan reuniones una vez al mes que tienen como actividades la realización de sesiones de capacitación en

diferentes temas de innovación en el gobierno; instrucción y capacitación del equipo; formación de capacidades en los servidores públicos para su autonomía; invitación a organizaciones sociedad civil; así como espacios de interacción y colaboración entre responsables de las áreas. De esta forma, se logra identificar a las y los servidores públicos como **Grupos de interés**, de acuerdo con el elemento de la TEP que refiere al conjunto de actores que tienen relación directa con la política.

Asimismo, en el contexto de la vinculación con los actores del entorno, además de invitar a colaborar a las organizaciones de la sociedad civil, también se relacionan con colectivos, universidades, parques de innovación, cámaras empresariales, así como otros laboratorios de diferentes tipos, como son: el Zapopan Lab (Sociedad Civil Organizada); el extinto LABCDMX (Cultural); la Agencia Digital de Innovación Pública del gobierno de la Ciudad de México (no es un laboratorio pero promueve la innovación pública); el extinto LabiX del gobierno municipal de Xalapa (LIP); The Governance Lab de la Universidad de Nueva York (Universitario); el MediaLab-Prado del Ayuntamiento de Madrid (Cultural); el Laboratorio de Gobierno de Chile (LIP); el extinto Laboratorio de Buenos Aires (LIP); el LABCapital (LIP); el (011).lab (LIP); así como una colaboración con la Secretaría General Iberoamericana (Organismo internacional de cooperación).

Por último, relacionado con el elemento de la TEP referente a los **Medios de comunicación**, que difunden la política y plantean una imagen de esta, el Lab León cuenta con una imagen positiva derivado de la propia referencia proporcionada por las y los entrevistados, así como las publicaciones en internet de medios de comunicación que hacen referencia al laboratorio, encontrándose notas periodísticas y en portales gubernamentales y artículos en portales especializados, los cuales destacan la relevancia de su labor y las virtudes de su desarrollo.

De esta manera, al haber presentado los resultados de la información obtenida mediante la aplicación de los dos instrumentos de investigación implementados, es posible tener una caracterización completa de los laboratorios, tanto en su configuración organizacional como en la dinámica política que los define como políticas públicas. A partir de este reconocimiento profundo es posible identificar coincidencias, diferencias, patrones y, sobre todo, la forma en que los

factores organizacionales y políticos influyen en su desarrollo y continuidad, lo que en el proceso de análisis nos permite identificar, en una aproximación, el comportamiento del fenómeno de la innovación pública en el contexto latinoamericano.

A partir de lo anterior, en el siguiente apartado, con base en los resultados presentados, se muestran las coincidencias y diferencias entre los tres laboratorios estudiados, a manera de perspectiva comparada.

### **3.3 Perspectiva comparada de los laboratorios**

Con la finalidad de contribuir a la identificación de los factores que influyen en el desarrollo y continuidad de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), y tomando como referencia los resultados de los instrumentos aplicados a las y los titulares de los laboratorios analizados, en el presente apartado se realiza un ejercicio de comparación entre las características más relevantes que permitan identificar similitudes y patrones, así como diferencias entre los casos revisados.

En el campo metodológico de los estudios de la administración pública, la denominada Administración Pública Comparada (APC) es una herramienta útil para el análisis de los fenómenos administrativos, así como para identificar sus factores causales, disponiendo de dos caminos para identificar relaciones de causalidad: los diseños cuantitativo-estadísticos basados en datos agregados y encuestas, por un lado, y, por otro, el diseño cualitativo basado mayoritariamente en estudios de caso (Wollmann, 2020).

Basados en la unidad de análisis definida en este trabajo (Laboratorios de Innovación Pública), a continuación, se seleccionan una serie de factores extraídos de los dos instrumentos de investigación implementados, a manera de un ejercicio de APC, con la finalidad de obtener elementos explicativos del fenómeno estudiado. Así, a partir del enfoque en estudios de caso del presente estudio, se desarrolla un cualitativo.

De esta forma, se presentan a continuación una tabla comparativa y una serie de gráficos que condensan los elementos de la encuesta COBRA y de las entrevistas aplicadas.

La Tabla 4. sintetiza ocho criterios que muestran desde las diferentes denominaciones hasta la relación que los laboratorios tienen con su área de adscripción. Con respecto a las denominaciones, los tres tienen la referencia al término “lab”, muy apegado al propio concepto y tendencia de este tipo de organizaciones, observándose también en dos casos la referencia al término “innovación”, enfocada en la gestión pública y el gobierno, finalmente identificando su ubicación institucional o regional.

En el segundo criterio se hace referencia al año en el que se crearon, encontrándose coincidencias en las fechas por el criterio de selección de los casos sobre la antigüedad, pero, con la particularidad de que en dos casos se crearon en el primer año de gestión de sus respectivos gobiernos, lo que sugiere que fueron iniciativas que estos buscaban establecer una política de innovación y cambio posicionando una organización disruptiva.

En el tercer criterio se alude a la plantilla de empleados con la que cuenta cada organización, donde la coincidencia entre el LABcapital y el (011).lab quizá se explica por el tamaño poblacional de sus respectivas demarcaciones territoriales y el propio tamaño que sus estructuras administrativas requieren para atender a este número de personas, el cual es tres veces mayor, en el caso de Bogotá, y cinco veces mayor en el caso de Sao Paulo, con respecto al municipio de León.

Una relación diferente se observa en el presupuesto con el que cuentan, donde, si bien el del (011).lab es considerablemente superior al de los dos restantes (también en congruencia con su tamaño poblacional), la superioridad del que corresponde al Lab León con respecto al LABcapital es considerablemente marcada. Dicha diferencia se puede deber a la institución a la que están adscritos, ya que en el caso del LABcapital, la Veeduría Distrital es un órgano autónomo con un presupuesto menor que el del ayuntamiento de León.

Tabla 4. Comparativo de características organizacionales de los laboratorios

Nombre	Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública LABCapital	Lab León	(011).lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo
Figura directiva	Líder del laboratorio	Coordinador administrativo	Coordinador
Creación	2016	2017	2017
N° de empleados	12	5	12
Presupuesto anual (Dólares)	130,000	150,000	310,000
Campo de políticas	Control social y preventivo; participación ciudadana	Servicios públicos generales; Recreación, cultura y religión; Educación; Protección del medio ambiente; Servicios de vivienda y comunidad; Orden público y seguridad o asuntos económicos; Salud.	Servicios públicos generales; Incremento de capacidades estatales en general en distintos campos de políticas públicas; políticas de gestión pública.
Tarea primaria y secundaria, en orden de prioridad	Contraloría social; Regulación-escrutinio-control-inspección; Otro tipo de ejercicio de autoridad pública; Formulación de políticas públicas; Servicios públicos en general; Negocios y servicios industriales	Formulación de políticas públicas; Servicios públicos en general; Otro tipo de ejercicio de autoridad pública; Negocios y servicios industriales; Regulación-escrutinio-control-inspección	Transformar la gestión municipal, por medio de la mejora de políticas y servicios públicos (más eficientes y próximos a la ciudadanía), el reconocimiento/movilización de comunidades de servidores y la construcción de capacidades para innovar con (y en los) servidores públicos
Relación con su área de adscripción, en orden de prioridad	Realización de tareas de implementación, así como tareas dentro del área de desarrollo de políticas; Posibilidad de negociación independientemente con actores externos; Desarrollo de propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad; La experiencia es utilizada por el área de adscripción.	Desarrollo de propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad; Desarrollo de tareas dentro del área de desarrollo de políticas; Posibilidad de negociación independientemente con actores externos; La experiencia de la organización es utilizada por el área de adscripción; Realización de tareas de implementación.	Desarrollo de propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad; La experiencia de la organización es utilizada por el área de adscripción; Posibilidad de negociación independientemente con actores externos; Desarrollo de tareas dentro del área de desarrollo de políticas; Realización de tareas de implementación.

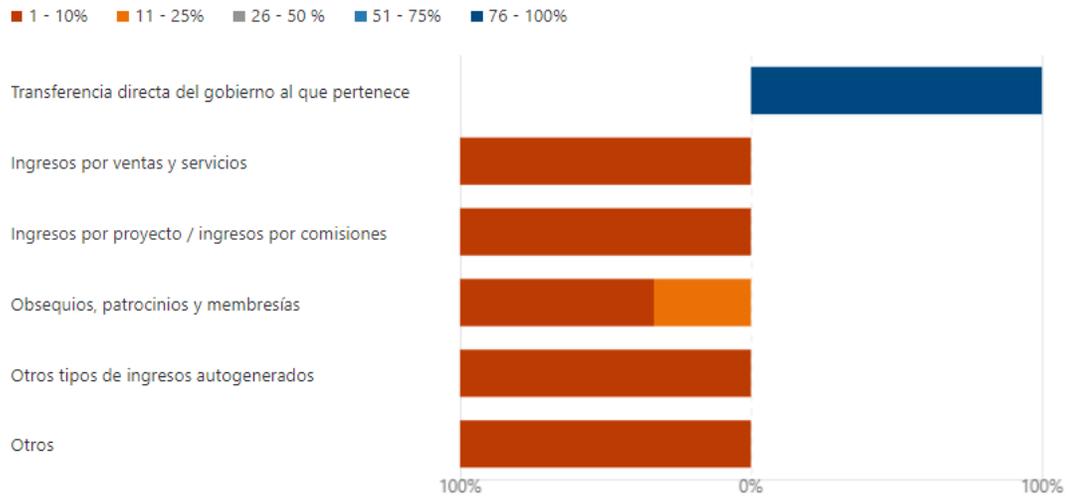
En el mismo sentido, en cuanto al campo de políticas en el que se enfocan se puede observar una especialización muy marcada en dos casos, siendo el LABcapital el más acotado, mientras que el (011).lab, si bien es más amplio, tiene definida el fortalecimiento organizacional y su impacto en el entorno. El caso del Lab León quizá responde a un asunto de diseño original, algo que el propio coordinador general precisaba como un conflicto difícil de atender al haber sido un mandato inicial. La condición de concentración en uno o pocos campos de política se puede visualizar como una ventaja a la hora de desarrollar acciones y posicionarse, ya que permite ser eficiente y otorga identidad para diferenciarse del resto de organizaciones al interior de sus gobiernos.

Lo anterior se refleja en las tareas primarias y secundarias que llevan a cabo, donde estas se relacionan directamente sus campos de políticas. Resalta que las tareas secundarias en los tres casos son los servicios públicos, lo cual va en congruencia con un orden lógico ya que el desarrollo integral del cambio planteado por la innovación pública es la transformación primero del interior de la administración pública, para posteriormente que esto se proyecte en los productos y servicios que entregan a su entorno.

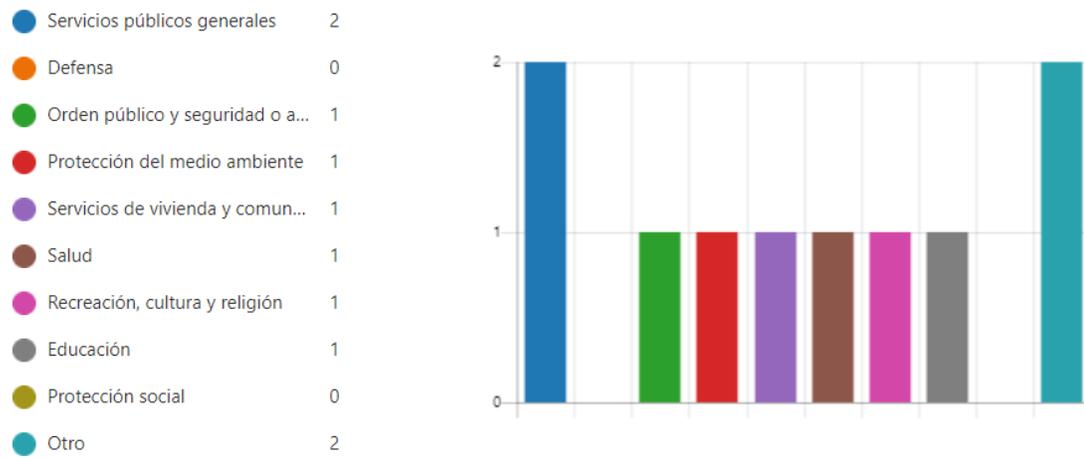
Por último, en el caso de la relación con su área de adscripción, la coincidencia en la prioridad que el Lab León y el (011).lab le dan al Desarrollo de propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad reflejan un mayor apego al escrutinio y validación previa, a diferencia del LABcapital que por la mayor autonomía de la Veeduría permitía una relación más ágil y priorizando la implementación. Algo que se confirma con las menos prioritarias que en los primeros dos laboratorios es precisamente la implementación y en el LABcapital es la transferencia de experiencia al área de adscripción.

En el mismo sentido comparativo de los tres casos revisados, a continuación, se muestran una serie de gráficos que resumen las distribuciones en conjunto de las dimensiones del cuestionario COBRA.

**Gráfico 1. Fuente de ingresos aproximada estimada (en porcentajes)**

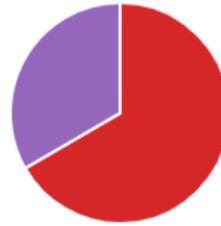


**Gráfico 2. Campo de políticas**



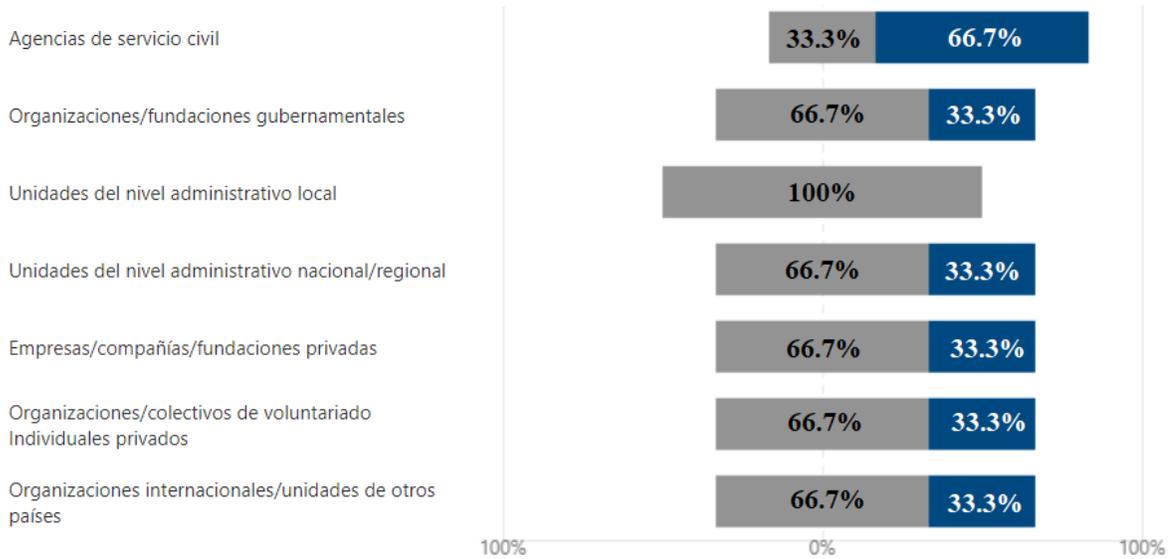
**Gráfico 3. Forma de establecimiento**

Fusión/unión	0
Separación/división	0
Sucesión	0
Recientemente establecido	2
Otra	1



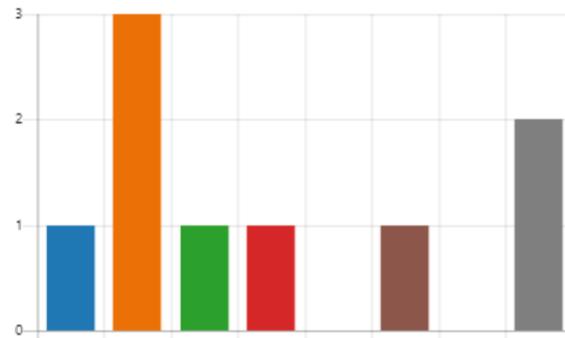
**Gráfico 4. Tipo de vinculación con organizaciones públicas o privada respecto a las actividades y servicios que ofrecen**

■ Cliente ■ Usuario ■ Grupos objetivo



**Gráfico 5. Redes de cooperación con otras organizaciones públicas o privada**

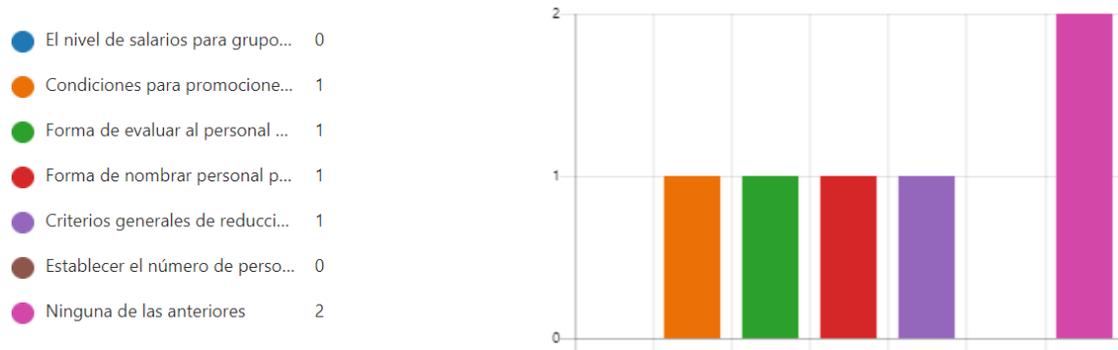
Agencias de servicio civil	1
Organizaciones/fundaciones g...	3
Unidades del nivel administrat...	1
Unidades del nivel administrat...	1
Empresas/compañías/fundaci...	0
Organizaciones/colectivos de ...	1
Individuales privados	0
Organizaciones internacionale...	2



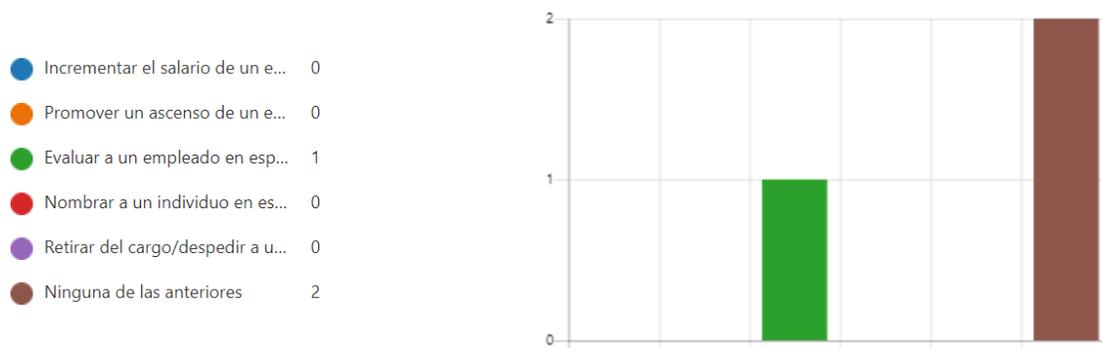
**Gráfico 6. Tarea principal y secundaria en el ciclo de políticas**



**Gráfico 7. Autonomía para el establecimiento de una política general para el laboratorio con respecto a:**



**Gráfico 8. Autonomía de decisión sobre el personal del laboratorio con respecto a:**



**Gráfico 9. Actor que nombra al director del laboratorio**

● Por la junta de gobierno de la ...	1
● Por el gobierno o ministro	2
● Por el gobierno o ministro des...	0
● Por el parlamento después de ...	0
● Por otro actor	0



**Gráfico 10. Tipo de presupuesto**

● Basado en ingresos	1
● Basado en actividades	2
● Basado en egresos	0
● Basado en efectos	0

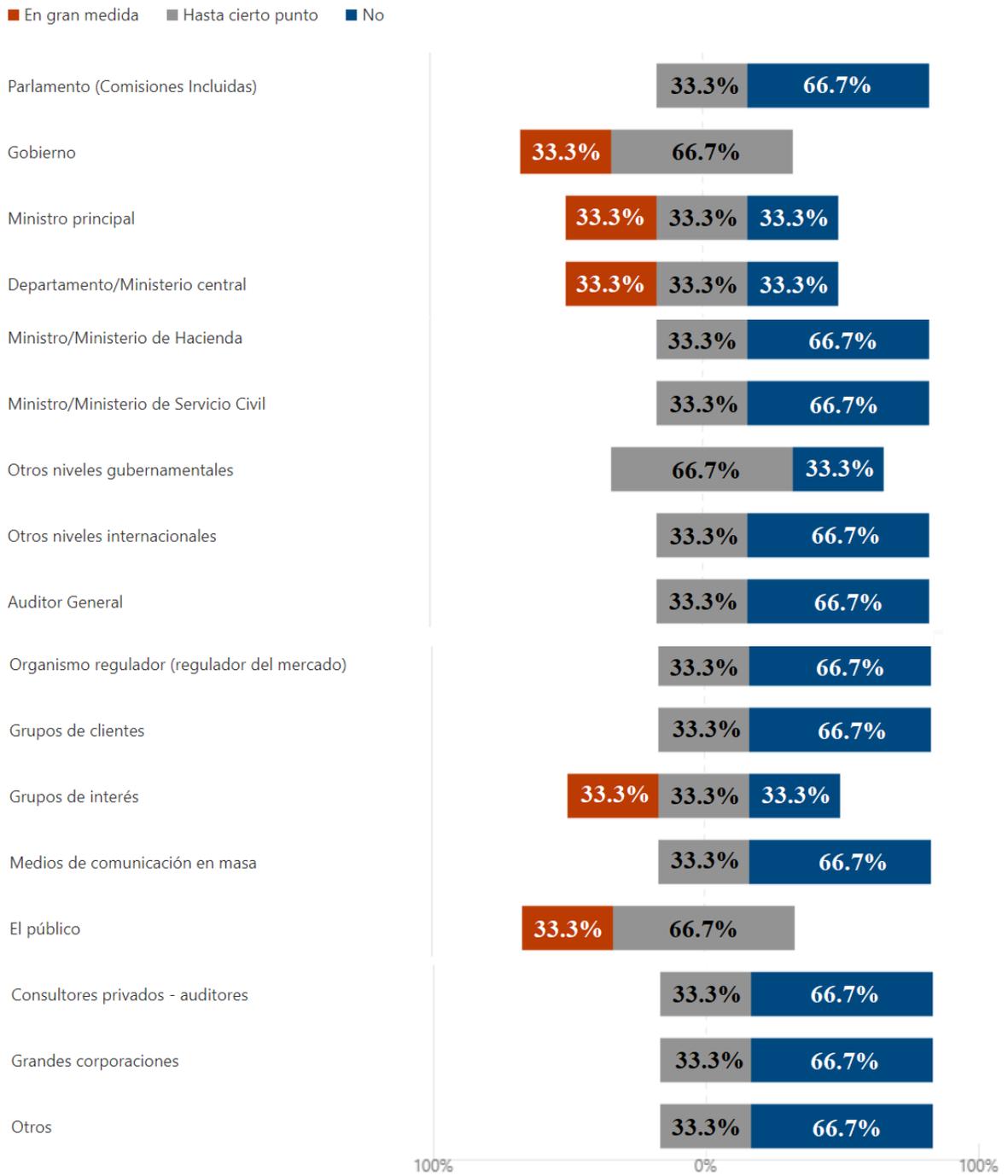


**Gráfico 11. Medida en la que han sido objeto de críticas por parte de otras unidades públicas, actores políticos o medios de comunicación debido a la falta de conformidad/correspondencia con los objetivos y preferencias políticas**

● No ha ocurrido	2
● En muy poca medida	1
● Hasta cierto punto	0
● En gran medida	0



**Gráfico 12. Organizaciones que influyen en las decisiones tomadas por el laboratorio:**



Como se puede observar, existe una diversificación en las características organizacionales definidas por el cuestionario COBRA, lo que muestra una heterogeneidad en cuanto a su configuración y interacción organizacional, algo que no necesariamente marca la ausencia de una naturaleza similar, más bien es reflejo de la flexibilidad y el dinamismo que caracteriza a organizaciones innovadoras y en proceso de adaptación.

En la siguiente y última tabla, se muestra la comparación entre los tres laboratorios relacionada con los elementos de la TEP la cual presenta las diferencias y similitudes en la categorización de factores que influyen en su desarrollo y estabilidad como políticas públicas.

Así, con este último comparativo se cuentan con los insumos buscados para poder realizar una propuesta sólida de Modelo de laboratorio, rescatando los factores destacados de cada caso analizados. De esta forma se pretende una aportación a futuras iniciativas de política pública para el desarrollo o fortalecimiento de Laboratorios de Innovación Pública, con una aproximación a la realidad y adecuada a contextos como el latinoamericano que presenta desafíos estructurales pero que, a su vez, también abre el espacio para una amplia variedad de oportunidades de fortalecimiento de las administraciones públicas.

En esto se concentra el siguiente apartado, que es la antesala para la conclusión del presente trabajo, que cierra con una discusión teórica y presenta los hallazgos y reflexiones finales.

Tabla 5. Comparativo de elementos de la Teoría del Equilibrio Puntuado

Elemento	(011).lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo	Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública LABCapital	LAB León
<b>Emprendedores políticos</b>	Secretaría Adjunta de la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología (SMIT)	Veedor Distrital	Presidente municipal de León
<b>Sede</b>	Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología (SMIT)	Veeduría Distrital	Dirección General de Innovación (DGI) del Ayuntamiento de León
<b>Imagen de la política</b>	Positiva	Positiva	Positiva
<b>Grupos de interés</b>	Otros gobiernos estatales y el federal, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales	Las y los servidores públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Las y los servidores públicos del Ayuntamiento de León
<b>Medios de comunicación</b>	Notas periodísticas y en portales gubernamentales, artículos en portales especializados y notas en portales de organismos internacionales	Notas periodísticas y en portales gubernamentales, artículos en portales especializados y notas en portales de organismos internacionales	Notas periodísticas y en portales gubernamentales y artículos en portales especializados

Fuente: Elaboración propia

## **Capítulo 4. Modelo De Configuración De Un Laboratorio De Innovación Pública**

El fenómeno de la innovación pública en el mundo y de los laboratorios, estos últimos como su forma organizacional materializada, en materia de configuración, ha recibido la atención de diversos estudiosos, gobiernos y organismos internacionales que han hecho aportaciones a las formas adecuadas de crearlos y operarlos, así como recomendaciones para su desarrollo óptimo. En la presente tesis se ha planteado el objetivo de identificar los factores que influyen en el desarrollo y estabilidad de los Laboratorios de Innovación Pública en América Latina para que, desde las diversas fuentes consultadas, se pueda aportar al conocimiento sobre este fenómeno en las administraciones públicas y a la práctica de las y los diseñadores de políticas públicas de innovación pública en la configuración de laboratorios.

Por esta razón en este apartado se plantean algunas recomendaciones para el diseño y configuración de un Laboratorio de Innovación Pública (LIP), a partir de las consideraciones teóricas abordadas, las propias aportaciones hechas en otros trabajos de investigación, la revisión de manuales o guías desarrolladas, así como la información y análisis realizado de laboratorios en el mundo revisados y los hallazgos obtenidos de los tres casos estudio abordados.

Para este fin, se divide el apartado en cuatro dimensiones que abarcan los aspectos organizacionales, equipo de trabajo, actividades y métodos y desarrollo como políticas públicas. Estas siete dimensiones buscan visualizar la configuración de un LIP de forma integral, particularizando en los factores clave que se ha observado influyen de forma determinante en la creación y desarrollo de los casos existentes en el mundo.

Un primer punto de análisis es el contexto en el que los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) se desarrollan tomando en cuenta características de los entornos geográficos, institucionales y económicos.

En dos de los tres casos que se estudiaron (con excepción del LAB León), los laboratorios se encuentran en municipios capitales de los entornos subnacionales a los que pertenecen, una característica compartida con los

laboratorios del resto del mundo revisados que se encuentran alojados en gobiernos locales. De la misma forma, al ser las capitales de sus respectivas regiones, cuentan con una alta densidad poblacional al encontrarse en ciudades mayormente urbanas. Al ubicarse en entornos de relevancia política se puede interpretar que el fenómeno de innovación pública se ubica en contextos más desarrollados y con sociedades mayormente urbanizadas.

En el mismo sentido, económicamente, los contextos en los que se desarrollan los laboratorios analizados son centros financieros, industriales y comerciales, con los más altos niveles de Producto Interno Bruto (PIB) de sus regiones o sus naciones (incluso, en el caso de Sao Paulo y Bogotá, de sus zonas económicas internacionales).

Estas características contextuales permiten visualizar que el nivel de desarrollo de los entornos en los que se ubican los gobiernos que alojan a los LIP propician la receptividad para la implementación de iniciativas de esta naturaleza y, aunque esta no es una característica limitativa, sí muestra que las confluencias políticas, económicas y sociales capturan y desarrollan con mayor apertura las tendencias internacionales y propuestas innovadoras, al contar con mayores capacidades para el aprovechamiento de estas.

#### **4.1 Aspectos organizacionales**

La primera dimensión de análisis de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) corresponde a los aspectos organizacionales, que integran las características del entorno administrativo en el que se encuentran alojados, el marco normativo, la planificación y la presupuestación para la creación y funcionamiento.

Inicialmente, respecto al entorno administrativo, los LIP se ubican en un segundo nivel administrativo dentro de la estructura de los gobiernos a los que pertenecen, lo cual les otorga capacidad de decisión y acción limitada, al requerir previa aprobación de su instancia superior para la autodeterminación institucional, pero que les permite tener un nicho administrativo y acceso a los elementos organizacionales de la estructura gubernamental (como personal, presupuesto, espacio físico, mobiliario, herramientas tecnológicas y categoría gubernamental).

Asimismo, esto es un factor recomendado por Puttick, Baeck, & Colligan (2014) quienes consideran que los laboratorios deben incubarse en una organización existente para proporcionar una base y funciones administrativas, en lugar de configurarlos completamente desde cero.

En relación con la materia presupuestal, dada la característica de adscripción a un gobierno, los LIP tienen como fuentes de ingresos la transferencia directa del gobierno. Este factor es relevante para un LIP, ya que los laboratorios financiados por el Estado al no tener que dedicar grandes esfuerzos a la obtención de fondos tienen mayor oportunidad para dedicarse más a sus proyectos (Alsina, Gomez, & Noveck, 2020).

Sin embargo, como mostraron los tres casos de laboratorios analizados, con una diversidad de otras fuentes de ingresos, al buscar estas otras formas aportan a su ampliación presupuestal y proyectan una capacidad de productividad a los tomadores de decisiones y a la propia ciudadanía, lo que contribuye a mejorar su imagen. La diversidad de fuentes de financiamiento es una característica que comparten los laboratorios en el mundo, lo que les permite asegurar recursos, pudiendo ser estos: financiamiento directo del gobierno, financiamiento por contrato del gobierno o donaciones financiadas con fondos públicos (Nesta, 2014).

Como toda organización, un laboratorio, para poder funcionar, precisa recursos, muchos de los cuales pueden conseguirse mediante colaboraciones locales o patrocinios, para lo cual es importante crear un plan de presupuesto exacto. Es relevante determinar los equipos necesarios al comienzo, los gastos del espacio físico y su mantenimiento, así como los gastos iniciales del proyecto. Con frecuencia, los laboratorios reciben donaciones de materiales en apoyo de su misión; también es posible canjear materiales por servicios prestados por el laboratorio o sus participantes (UNICEF, 2012).

Los presupuestos asignados a los LIP analizados son variables, lo cual se atribuye a la propia característica específica de sus entornos sociales y administrativos. Sin embargo, dichos presupuestos se consideran bajos, comparados con los totales de los gobiernos que los alojan. Esta condición no está alejada de la realidad de los laboratorios en el mundo, los cuales tienen

presupuestos relativamente bajos, algo que limita su capacidad para catalizar e impulsar cambios en todo el sector público (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017).

De la misma forma, un elemento relevante que contribuye a afianzar al laboratorio, tanto en términos presupuestales como en los institucionales es el marco normativo, el cual define la formalización de la creación y las labores de un laboratorio legalmente constituido dentro de una estructura gubernamental, lo cual puede contribuir a la legitimización de su estructura y asegurar su durabilidad (Alsina, Gomez, & Noveck, 2020). Los tres casos analizados al encontrarse al interior de un gobierno se hallan bajo esta condición, con una figura legalmente constituida bajo un mandato que estipula sus características institucionales.

Dichos mandatos son sumamente relevantes para los laboratorios ya que en ellos se define la misión, el campo de políticas, las áreas prioritarias y las tareas que desarrollarán. El propio proceso definitorio de dichos mandatos debe basarse en una fase previa de investigación y exploración. La UNICEF (2012) define a esta fase previa como misión exploratoria, la cual es una investigación que determina la factibilidad y las oportunidades del laboratorio, que se compone de cuatro actividades: 1) Identificar socios locales; 2) Interactuar directamente con usuarios finales y dar una orientación más específica al proyecto piloto; 3) Reconocer problemas locales que puedan beneficiarse de la perspectiva cooperativa; y, 4) Promover interés en una orientación particular del laboratorio, y comunicarles a los interesados cómo podrían ser parte de ese esfuerzo.

Esta misión exploratoria contribuye a crear un área prioritaria del laboratorio delimitada por los conocimientos especializados, el apoyo consensuado de los interesados o el problema social acuciante. Esto es particularmente importante ya que se debe definir qué tipo de laboratorio se quiere impulsar y sobre qué tipo de innovación se va a trabajar (Santa Lab, 2019). En este sentido se reconocen diversos tipos de enfoques que pueden tener los laboratorios (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014; Nesta, 2014; Santa Lab, 2019):

- Crear soluciones para resolver desafíos específicos.
- Involucrar a ciudadanos, organizaciones sin fines de lucro y empresas para encontrar nuevas ideas.

- Transformar los procesos, las habilidades y la cultura del gobierno.
- Lograr un cambio más amplio de políticas y sistemas.

Las misiones establecidas por los laboratorios analizados incluyen estos cuatro enfoques, con campos de políticas diversos, pero, que acentúan en la importancia del incremento de las capacidades estatales y la participación ciudadana. Asimismo, la mayor inclinación hacia el campo de políticas de servicios públicos generales encuentra congruencia con la propia vocación de los gobiernos locales y con el enfoque centrado en el usuario que comparten la mayoría de los LIP en el mundo, siendo la audiencia final la ciudadanía. El gobierno y las organizaciones civiles son los clientes, pero el público y el consumidor final es la ciudadanía (Alsina, Gomez, & Noveck, 2020).

De la misma forma, en la definición de los receptores de los productos y servicios que generan los LIP, la clasificación de estos en clientes, usuarios y grupos objetivo contribuye a tener una variedad de estrategias para dirigirse a ellos. Precisamente, en cuanto a los dos enfoques que pueden tener los laboratorios, relacionados con la transformación del gobierno y el cambio de políticas y sistemas, la tendencia marcada de los LIP analizados hacia colocar Unidades del nivel administrativo local como usuarios de sus servicios, fortalece la postura de que la labor de los LIP se vuelve relevante y útil para la estructura interna de la administración pública.

Dentro de la definición de estos dos enfoques, identificar los problemas u oportunidades en los que el laboratorio pueda incidir es un primer paso relevante, siendo acompañado de comprender cuáles son sus capacidades de innovación y las deficiencias, tanto en la actualidad como en el futuro, en términos de habilidades, recursos, liderazgo, medición de impacto y métodos. Asimismo, evaluar el proceso de innovación actual, observando dónde están las debilidades en el sistema actual, lo que puede ayudar a identificar dónde el laboratorio podría ser más útil (Nesta, 2014).

Este énfasis en la transformación de la manera en que los servidores públicos y el gobierno ejecutan políticas y proyectos, cambiando de un enfoque tradicional a uno innovador y centrado en la población debe ser considerado de gran impacto.

De acuerdo con Alsina, Gomez, & Noveck (2020), dos indicadores del impacto social del laboratorio son que diferentes áreas del gobierno empiecen a utilizar su metodología y que más funcionarios públicos se sumen a la cultura de la innovación.

A este respecto, estipular la medición del impacto como un aspecto organizacional de constante realización por parte del LIP, es crucial, tanto en términos de demostrar el valor de los proyectos individuales como en términos del éxito del equipo de innovación en general (Nesta, 2014). Considerada esta medición como elemento central de la evaluación, sin duda, debe estar definido desde el inicio y ser constante en el tiempo del desarrollo del LIP, ya que la labor se centra en identificar vías de mejora para los procesos y procedimientos de la administración pública. En este sentido, la ubicación de la evaluación como tarea principal en el ciclo de políticas por parte de los laboratorios analizados respalda esta importancia.

Finalmente, este proceso de definiciones iniciales de los aspectos organizacionales del laboratorio al ser resultado de una investigación y sistematización debe ser plasmado en un documento que articule cada uno de estos aspectos y sirva como fundamento para la presentación y constante consulta de lo inicialmente planteado. La UNICEF (2012) define a este documento como nota conceptual, la cual es la declaración que define el enfoque y aclara su orientación desde el principio. El documento describe la investigación realizada y cómo justifica la línea escogida, identifica a los asociados principales que colaborarán para alcanzar las metas declaradas, describe básicamente las investigaciones preparatorias realizadas y describe el área prioritaria y las metas inmediatas para el laboratorio (UNICEF, 2012).

En este sentido dicha nota conceptual permite tener un proyecto piloto que ayude a clarificar y emplear una estrategia concreta para su desarrollo, el cual además permite establecer una escala de tiempo inicial que, puede ir de tres a cinco años para ayudar a centrar la atención en demostrar su valía (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014). Medida de tiempo coincidente con la primera fase por la cual han pasado los laboratorios analizados, que les ha permitido cimentar y consolidar su continuidad, en combinación con otros factores que se siguen abordando a continuación.

## 4.2 Equipo de trabajo

La profesionalización ha sido un concepto que a lo largo del tiempo ha resultado difícil de aceptar y absorber para la administración pública, sobre todo en términos de la falta de rigor para el reclutamiento en áreas de bajo nivel de especialización. Considerando que existen dos visiones del servicio público, algunos ven la administración pública como un campo de profesionales diversos y otros como una profesión. Es cierto que la administración pública consta de muchas profesiones separadas basadas en una experiencia distintiva que, en mayor o menor medida, hacen cumplir los estándares normativos adaptados a los objetivos del grupo.

De acuerdo con (Gargan J. , 2007), hay dos amplias categorías de profesionales involucrados en asuntos públicos: los profesionales en el gobierno y los profesionales del gobierno. En la primera categoría se encuentran aquellos profesionales generales, como abogados, médicos o asesores que trabajan para agencias públicas; mientras que en la segunda categoría se integran aquellos que se dedican a la supervisión, gestión y administración de las labores públicas y aquellos que se dedican a diseñar las políticas y programas que constituyen el objetivo público.

El personal de un Laboratorio de Innovación Pública, por la propia naturaleza de especialización de la labor que desarrolla, es parte de la primera categoría. Por un lado, al ser organizaciones de reciente creación y con grado de especialidad, permite configurar los perfiles profesionales específicos necesarios para desarrollar las diversas funciones técnicas. De la misma forma, esto no los desprende de la segunda categoría del todo ya que, dado el enfoque en la transformación y el cambio de políticas y sistemas de la administración pública, este personal requiere contar con un profesionalismo público que es el conocimiento, los valores y los estándares de práctica generales que se aplican al servicio de la sociedad, el avance del interés público y la garantía de una gobernanza democrática sólida (Svara, 2009).

El caso de los laboratorios analizados muestra la característica del personal de ser profesionales en el gobierno, la mayoría de ellos invitados a incorporarse al

proyecto siendo identificados por su experiencia en gestión de la innovación, desarrollo e implementación de metodologías y proyectos colaborativos. En este sentido, las figuras que se destacan y consideradas como factores centrales son los coordinadores del laboratorio, quienes cumplen un rol directivo de la configuración inicial y puesta en marcha del LIP.

La propia figura de coordinación, en la filosofía de horizontalidad de los LIP, refleja la visión que estas estructuras organizacionales tienen al plantearse en una posición paralela con el resto del equipo sin las jerarquías rígidas marcadas en los modelos burocráticos. El perfil del coordinador del laboratorio supervisa las operaciones y actividades cotidianas del laboratorio en general y es el principal responsable de los asuntos logísticos y el principal comunicador con respecto a todos los aspectos del estado del laboratorio (UNICEF, 2012). La propia experiencia compartida de la y los coordinadores de los laboratorios muestra el rol fundamental que tuvieron en el proceso de creación y desarrollo de sus respectivos laboratorios y las características especializadas de sus perfiles profesionales. Dichos perfiles varían entre el Derecho, Gestión Gubernamental y Políticas Públicas, Ciencia Política, Desarrollo Regional y Relaciones Internacionales, todas estas en el campo de las Ciencias Sociales y Económicas.

En relación con la conformación del equipo de trabajo, en primera instancia es recomendable revisar los activos existentes en la organización para comprender dónde podría generar impacto el laboratorio, debiendo identificar las capacidades actuales y brechas dentro de la estructura actual (Nesta, 2014). Esto es especialmente útil para poder involucrar a personal de la administración que cuente con el perfil idóneo y que contribuye a generar arraigo y difusión de la importancia de la labor del laboratorio.

El funcionamiento de un equipo del laboratorio estará determinado en parte por su proximidad al poder ejecutivo, pero, debe lograr un equilibrio entre estar lo suficientemente cerca para mantener el acceso y la influencia, y al mismo tiempo crear espacio y distancia para navegar y superar las barreras burocráticas (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014). La forma en que se dirige y gestiona el equipo, y el patrocinio político y la aceptación que tiene, influye en la eficacia del equipo. El

coordinador del laboratorio debe tener conexiones con estos patrocinadores políticos y comprender cómo funciona el gobierno, al mismo tiempo que debe tener acceso a nuevas formas de conocimiento y redes de fuera del gobierno para traer nuevas perspectivas e interrumpir el statu quo (Nesta, 2014).

En cuanto al tamaño y su conformación, de entrada, requieren visualizar uno de los elementos distintivos de los laboratorios, entendidos como pequeños y ágiles (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017). Este elemento es variable y relativo a las propias características del gobierno en el que se aloja y la cantidad de tareas asignadas, sin embargo, con base en el tamaño de los laboratorios analizados, el promedio es de diez miembros fungiendo tareas administrativas, de diseño de proyectos y operativas.

La conformación del equipo requiere una mezcla diversa de habilidades y una combinación de personas internas y externas al gobierno, fusionando suficiente carisma para generar energía y entusiasmo, con fuertes habilidades de gestión para impulsar las ideas a la implementación. Además de identificar personal de otros actores externos como empresas, organizaciones no gubernamentales y académicos, así como de otros países, incluidos especialistas en campos como el diseño, la etnografía, tecnólogos, los datos y la psicología social (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014; Nesta, 2014). Esto se observa en los equipos que integran los laboratorios analizados, con personal proveniente del sector de la sociedad civil organizada, con experiencia en el sector industrial y la cooperación internacional, así como con una diversidad de perfiles profesionales alineados con los sugeridos arriba, así como gestión y políticas públicas, economía, administración de empresas, gestión y desarrollo sustentable urbano, arquitectura, relaciones internacionales y derecho.

Con base en las necesidades específicas de cada laboratorio se pueden definir las funciones adecuadas para su funcionamiento. De acuerdo con la UNICEF (2012), nueve son las funciones básicas para la conformación de un laboratorio:

1. Oficial de proyecto. Guía a los participantes en sus proyectos y vigila que los interesados avancen hacia las metas establecidas para el proyecto de forma puntual y ajustada al presupuesto.

2. Desarrollador de hardware. Crea prototipos físicos, los prueba y perfecciona el diseño hasta que sean adecuados para su producción por un fabricante local.
3. Asistente administrativo. Ayuda a mantener las finanzas del laboratorio y realiza tareas cotidianas y de oficina en general.
4. Coordinador de tecnología para el desarrollo. Tiene una función técnica más práctica y se ocupa de todos los aspectos relacionados con la tecnología de los proyectos de desarrollo.
5. Diseñador. Contribuye a los esfuerzos de comunicación y publicidad del laboratorio de innovación, o crear prototipos y marcos esenciales para los proyectos y procesos del laboratorio.
6. Diseñador de software. Codifica soluciones escalables y de código abierto para compartir conocimientos o recoger datos. La saturación de códigos y las pruebas de usuarios en el terreno facilitan el perfeccionamiento del diseño y la resolución de problemas de utilización.
7. Oficial de monitoreo y evaluación. Este cargo se ocupa del monitoreo y la evaluación de todos los proyectos del laboratorio, recogiendo datos que demuestren el impacto del proyecto evaluado en comparación con sus metas declaradas. El oficial de monitoreo y evaluación también debe crear documentos que ayuden a los participantes del laboratorio a darle seguimiento al avance de sus propios proyectos.
8. Oficial de comunicación. Promueve la visibilidad del laboratorio a través de medios de comunicación nacionales y extranjeros. También ayuda a los participantes a compartir sus éxitos y lecciones aprendidas.
9. Oficial administrativo. Mantiene el presupuesto del laboratorio, supervisa la creación de contratos financieros y ayuda a los participantes a manejar los presupuestos de sus propios proyectos.

Estas funciones buscan abarcar la totalidad de aspectos administrativos, técnicos y estratégicos de toda organización, además de tener un fuerte componente tecnológico, el cual puede variar en función del tipo de proyectos que lleven a cabo los laboratorios, esto es coincidente con el perfil que tienen muchos

laboratorios del mundo los cuales llevan a cabo tareas relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo de soluciones basadas en estas tecnologías para los ciudadanos y el sector público (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017).

#### **4.3 Actividades y métodos**

La labor constante de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), al ser definida la ruta de planeación y el personal que la ejecutará, requiere de un conjunto de estrategias, prácticas y proyectos para lograr los objetivos que tiene definidos. Al haberse definido el enfoque que un laboratorio abordará, es necesario determinar el conjunto de métodos, medios y formas con las que se llevará a la práctica su encomienda.

De acuerdo con Santa Lab (2019) son tres tipos de actividades que están dirigidas a públicos diferentes, pero que son igualmente relevantes:

1. Actividades de sensibilización/divulgación;
2. Actividades de formación y co-creación;
3. Actividades de prototipado.

Las primeras se enfocan en lograr dar a llamar la atención del público objetivo y dar a conocer el laboratorio y sus objetivos, expresando la visión que este tiene, los medios y la forma en que trabaja. Estas actividades se pueden componer de conferencias, talleres, publicaciones, presentaciones en foros o charlas en espacios de interacción con el público objetivo o con medios de comunicación mediante notas o entrevistas que permitan hacer llegar a la ciudadanía cautiva. Con énfasis particular este tipo de actividades se relacionan con el elemento de la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP) de la Imagen de la política, que se enfatiza en cuanto a su construcción en la última dimensión.

En el caso de los laboratorios analizados, se pueden observar estas actividades mayormente con acercamiento directo con servidores públicos y ciudadanos, generando esquemas de invitación e involucramiento en sus actividades, buscando la sensibilización mediante la alfabetización en innovación, la proyección del impacto por lograrse y la capacitación.

Precisamente, el segundo tipo de actividades se pueden considerar como parte de una siguiente fase, las cuales permiten canalizar la atención y el interés captado con las actividades de sensibilización, llevando a los interesados a adquirir habilidades, medios y herramientas para el desarrollo conjunto de prototipos innovadores. Como parte de las actividades de formación y co-creación se instruye a los participantes en diversas metodologías de innovación, evaluación de programas y/o políticas públicas, así como análisis de casos reales de los problemas que enfrentan en su labor diaria, en el caso de los servidores públicos, o los derivados de la interacción con la administración pública, en el caso de la ciudadanía.

La finalidad de estas actividades va directamente dirigida hacia preparar a los participantes para intervenir en sus entornos o generar una colaboración con el laboratorio para desarrollar proyectos específicos de innovación. En el caso de los laboratorios analizados, estas actividades son ampliamente desarrolladas, empleándose una gran variedad de metodologías, desde la propia desarrollada por el LABcapital hasta las más difundidas en el mundo empleadas por el LAB León y el (011).lab. A pesar de que estas actividades son direccionadas tanto hacia servidores públicos como hacia actores del entorno, se observó un énfasis mayormente marcado hacia el desarrollo de capacidades estatales de innovación, en la búsqueda de generar un impacto profundo en la administración pública.

En la continuidad de las actividades, como parte de una secuencia, las actividades de prototipado consolidan la labor en las primeras dos. En estas actividades se lleva a cabo la implementación de las metodologías y herramientas adquiridas en la fase previa y se materializan los resultados mediante prototipos que permiten identificar la solución más aproximada a la que tendría un efecto de cambio en la problemática abordada.

Las actividades de prototipado se desarrollan sobre proyectos específicos promovidos por los participantes o bien impulsados por el laboratorio como un llamado a la acción conjunta. Al ser los laboratorios espacios abiertos, se muestran como plataformas para que los participantes planteen una problemática y se intervenga esta para el desarrollo de las soluciones en forma de prototipos. De la

misma forma, en algunas ocasiones, por solicitud de alguna dependencia, se lanzan invitaciones a los servidores públicos o a la ciudadanía para que participen en el desarrollo de los prototipos, contribuyendo a la solución de la problemática identificada de forma colaborativa.

Para la realización de las actividades de prototipado, es necesario considerar el uso de métodos explícitos, aprovechando las habilidades y herramientas de innovación de vanguardia, junto con una sólida gestión de proyectos para realizar el trabajo. Puttick, Baeck, & Colligan (2014) consideran que, a menudo los métodos más exitosos son híbridos de diferentes enfoques. Esto se pudo observar en los laboratorios analizados que en la práctica aprovechan las características específicas de las diversas metodologías o desarrollan las propias, adaptando estas a sus propias necesidades.

Como se pudo observar en los casos de los laboratorios del mundo revisados en el capítulo anterior, hay una amplia gama de métodos para elegir, como los que Nesta (2014) apunta: Diseño, Datos, Financiación e Innovación abierta, Investigación para la Acción, Economía del comportamiento, Compromiso ciudadano, Coproducción y Diseño centrado en el ser humano (HCD), Premios de desafío, galardones y tecnología digital.

La implementación de las metodologías sigue los cursos que se adaptan a las formas en las que se estructuran, sin embargo, en el caso de innovación en servicios públicos, algunos procedimientos fundamentales son iniciar identificando el problema, realizando una serie de preguntas para articularlo en términos de necesidad humana, oportunidades y resultados deseados, como estilos de vida más saludables.

Después de definir el problema, un proceso típico comienza con la recopilación de datos y la investigación etnográfica para comprender el espacio del usuario, donde los miembros del laboratorio se ponen in situ para observar y describir a los usuarios en sus entornos naturales, capturando cualidades relacionales que a veces se pasan por alto en entrevistas y consultas.

Paralelamente a los aspectos metodológicos, los LIP, como entornos de creación, requieren contar con espacios adecuados a las necesidades de las

metodologías y la participación de diversos actores. En este sentido, algunos LIP ven su espacio físico de oficina e instalaciones más amplias como una parte clave para permitir que la innovación ocurra (Nesta, 2014).

De acuerdo con Sayiner (2015), la innovación es impulsada por la creatividad individual mediada por el entorno, el cual influye en los factores ambientales para mediar mejor la entrada creativa. De esta forma, dicho ambiente se puede dividir en tres amplias áreas de influencia: personas, cultura y espacio físico. Personas se refiere a los aspectos y procesos que afectan a las personas e intentan incrementar su producción. Cultura se refiere a los medios para cambiar la sensación intangible de un lugar. Por último, el espacio es el entorno físico en el que se desarrollan las tareas diarias.

Siguiendo esta división, en cuanto a las personas, las formas principales de aumentar la creatividad y la innovación individuales pueden ser: motivadores internos, capacitación en creatividad, marcos de resolución de problemas y desarrollo de conocimientos. Los motivadores internos buscan generar más satisfacción, comodidad, desafío, sensación de valoración, autonomía y apoyo en las personas, lo cual impactará en el aumento de la creatividad; incluso la propia capacitación de las personas para que sean creativas en realidad de igual forma aumenta la creatividad.

Otro método importante para aumentar la producción individual es el desarrollo de conocimiento, permitiendo a las personas explorar y aumentar su base de conocimientos, con lo que aumentan tanto el valor de cada persona como la cantidad de información que el grupo es capaz de sintetizar (Sayiner, 2015).

Por lo que respecta a la cultura, que son las creencias y valores sostenidos por el coordinador del laboratorio y comunicados a través de normas, socialización y comportamientos gerenciales, para lograr incrementar la innovación, primero se deben dirigir los esfuerzos para que la cultura se fomente. Sayiner (2015) argumenta que, una forma de mostrar esos valores corporativos es imbuirlos en las normas sociales, las cuales deben reflejar el empoderamiento de las personas por parte de la organización, así como el valor de la innovación. Al comunicar el valor de la creatividad a través de normas y socialización, un laboratorio puede aumentar la

probabilidad de innovación e imbuir a la cultura de enfoques positivos para la resolución de problemas (Sayiner, 2015).

De la misma forma, se pueden mostrar los valores a través de la estructura y el comportamiento de la gestión, aumentando la autonomía de las personas, lo que las empodera y anima a hablar y compartir sus ideas, con lo que la creatividad aumenta. Cuando las personas se liberan de jerarquías estrictas, es más probable que estén dispuestas a tomar riesgos y moldear las reglas (Sayiner, 2015).

Finalmente, respecto al espacio, Sayiner (2015) plantea la importancia de diseñar su arquitectura con la intención maximizar los encuentros entre empleados, porque la innovación requiere con mayor frecuencia equipos, y cada miembro se especializa en su propio campo. Cuanta más interacción, es probable que se produzca una mayor colaboración, por lo que una forma sencilla de aumentar la comunidad y promover la creatividad es acercar a las personas.

De esta forma, se recomienda aumentar la probabilidad de interacciones espontáneas, teniendo zonas sociales claramente definidas y separadas de los lugares de trabajo para que las personas se reúnan en esa área y se sientan capaces de socializar. Asimismo, se pueden incluir pequeñas salas de conferencias, para dos o tres personas, en zonas de mucho tráfico, de modo que dos personas que se reúnan y quieran trabajar en un pequeño proyecto por un momento tengan el espacio para hacerlo. Estos pequeños espacios deben estar ubicados en el centro y equipados con todas las herramientas y tecnologías adecuadas para que sean utilizables (Sayiner, 2015).

La UNICEF (2012) va más a fondo sugiriendo la forma de gestionar el espacio, considerando que las funciones que debe cumplir el laboratorio determinan las decisiones relativas al espacio. Para que sea lo más flexible posible, se sugiere diseñar el espacio de forma que sirva para diversos usos, por ejemplo, en el caso de sesiones de lluvia de ideas, los asientos se pueden distribuir para que todos vean bien los materiales de presentación, de manera tal de facilitar el debate; en el caso de talleres de elaboración de prototipos, un garaje o taller mecánico puede usarse para este fin, necesitándose puertas de acceso más grandes, ventilación, tolerancia a los ruidos y desperdicios; para reuniones se requiere un espacio formal donde se

puedan celebrar conferencias telefónicas, fijar cronogramas y elaborar estrategias con los interesados; por último, el espacio de trabajo para el personal y los voluntarios habituales debe ser considerado para el trabajo administrativo necesario.

El espacio de oficina es un componente importante de un laboratorio, para que los empleados puedan hacer las tareas necesarias y para que los voluntarios y participantes tengan un espacio de trabajo compartido (UNICEF, 2012). Incluso, Sayiner (2015) considera que, es más eficiente y rentable permitir que los empleados personalicen sus propios espacios y se muevan por la oficina a cualquier espacio que les permita ser más productivos en un día determinado.

#### **4.4 Factores de desarrollo y consolidación**

La última dimensión influyente en la configuración de los Laboratorios de Innovación Pública (LIP) se enfoca en aquellos aspectos relacionados con las estrategias de posicionamiento y vinculación que permitan a estos afianzar su aceptación, sostenibilidad e impulso en un contexto de interacción institucional y social donde, como políticas públicas, los LIP están sujetos a los vaivenes de criterio de los tomadores de decisiones, a pesos políticos y sociales.

Los factores de desarrollo y consolidación parten desde el proceso de creación del laboratorio, en donde el impulso y respaldo institucional de un tomador de decisión dentro de la estructura institucional propicia su posicionamiento y la traducción del enfoque a los intereses del gobierno en el que se pretende crear. En este sentido, es importante forjar vínculos sólidos con el poder ejecutivo dentro del gobierno, aprovechando las alianzas, los recursos y las percepciones internas y externas, para lograr los objetivos.

De acuerdo con Puttick, Baeck, & Colligan (2014), los laboratorios prosperan mejor con vínculos estrechos con sus poderes autorizadores: primeros ministros, ministros, alcaldes o, en algunos casos, altos funcionarios. Estos vínculos otorgan autoridad visible al trabajo del equipo y mejoran la credibilidad y la influencia, además de facilitar la superación de barreras.

En términos de los casos de los laboratorios analizados, las y los denominados Emprendedores políticos (elemento de la Teoría del Equilibrio Puntuado) fueron tomadores de decisiones de alto nivel dentro del gobierno en el que se crearon los laboratorios (secretaria, Veedor y Alcalde), quienes fueron los principales impulsores planteando la propuesta, cabildeando y convenciendo con argumentos sólidos sobre la pertinencia y conveniencia de una política pública de esta naturaleza. Con esto, se puede identificar la relevancia que tiene el contar con el respaldo e impulso de los tomadores de decisiones para que un laboratorio, como política pública de innovación pública, logre ser implementada.

La labor de los Emprendedores políticos, y del laboratorio una vez instalado, para convencer, afianzar y desarrollarse es constante, muchas veces cuesta arriba al principio, por lo que es importante desarrollar estrategias que permitan fortalecer los resultados que obtienen con sus actividades. De esta forma, deben usar la influencia y el poder, creando asociaciones y persuadiendo a las personas sobre por qué deben colaborar y participar. Fundamentalmente, los laboratorios necesitan mucha astucia para navegar por las complejidades del poder (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014).

En los casos de los laboratorios analizados, estas acciones de fortalecimiento tendían a generar vinculación política con otros tomadores de decisiones dentro del gobierno en el que están incorporados. Por lo que, es necesario hacer una indagación sobre el laboratorio para determinar qué interesados internos podrían apoyar la creación del laboratorio y contribuir a él (UNICEF, 2012).

Muy importante también es el énfasis que tienen los laboratorios en involucrar a los servidores públicos en diferentes actividades, además de orientarlos como agentes de cambio, buscando obtener respaldo de base para legitimar su labor y obtener apoyo en su desarrollo institucional. En este sentido, el fomento de actividades periódicas con servidores públicos de diversas áreas y la creación de redes de cooperación y trabajo con ellos es una estrategia que ha funcionado a los laboratorios para permear su misión al interior de la administración pública y mejorar su aceptación dentro de los gobiernos en los que se alojan.

De esta forma, los servidores públicos con los que colaboran, al involucrarse con el laboratorio y validar la relevancia del trabajo que lleva a cabo, se vuelven los principales Grupos de interés que respaldarán al laboratorio en su continuidad y fortalecimiento. Esto es particularmente relevante en el contexto de recursos limitados y un constante escrutinio institucional sobre la utilidad de organizaciones nuevas como los laboratorios. Por lo tanto, tiene un gran valor identificar a sus socios relevantes en el gobierno desde el principio y planificar los presupuestos y los cambios legales, idealmente con personal designado responsable de la entrega (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014).

Esto significa que es extremadamente importante tener claro quién asumirá la entrega y la integración de las soluciones, lo cual puede implicar la identificación de socios relevantes en agencias y departamentos desde el principio para permitir que las soluciones se desarrollen externamente. Puede ser útil llevar esta tarea más allá y de manera explícita la entrega de tareas desde el principio a los funcionarios designados, ya que muy pocos laboratorios son responsables de la prestación de servicios públicos generales, en cambio, la implementación se encomienda a las agencias gubernamentales pertinentes (Nesta, 2014).

Por otro lado, la relevancia de generar los vínculos que respalden al laboratorio se enfrenta tanto al interior como en el exterior del contexto institucional, por lo que la conformación de Grupos de interés en el entorno social es considerada de igual forma necesaria para fortalecer el posicionamiento del laboratorio. Por lo tanto, es importante crear una estructura de gobernanza que tenga representantes dentro y fuera del gobierno para fomentar la aceptación y beneficiarse de experiencia y asesoramiento adicionales (Nesta, 2014).

Por lo que tiene que ver con la revisión estratégica del entorno, un aspecto que se considera en la configuración del LIP es el mapear el ecosistema de innovación y trabajar en el establecimiento de vínculos con una comunidad de base reconociendo las potencialidades de cada uno de sus actores (Santa Lab, 2019). A este respecto, el involucramiento de los LIP analizados en redes de cooperación con otras organizaciones públicas o privadas para la planificación o el desempeño de tareas organizacionales refuerza la relevancia de identificar y generar este tipo

de vínculos, no solo para la cooperación, sino, como se apunta en los factores de desarrollo, también para fortalecer el espectro de Grupos de interés.

Estas redes de cooperación, basado en el enfoque al mejoramiento de la capacidad estatal y los participantes más relevantes que expresaron tener los laboratorios analizados, deben hacer énfasis en las organizaciones gubernamentales y en las internacionales, como una forma de encontrar un anclaje interno y un respaldo externo. Las redes de asociados pueden tener un enfoque para proyectos particulares, por lo que, de acuerdo con los perfiles de los proyectos se puede incluir especialistas en campos particulares como la etnografía, los datos, la psicología social o la comprensión de la experiencia ciudadana (Nesta, 2014).

Trabajar en la construcción de vínculos, además de fortalecer la colaboración, y propiciar un respaldo institucional y político, puede contribuir a afianzar y mejorar el financiamiento de los laboratorios. De entrada, en el entorno de alojamiento de los laboratorios, por su propia naturaleza pública, al interior de los gobiernos la financiación de la innovación debe promoverse como una inversión para abordar los problemas de manera diferente, una inversión con un retorno a largo plazo. Como Alsina, Gómez, & Noveck (2020) lo plantean, debe haber un compromiso político de los gobiernos con la innovación, por lo que los laboratorios deben integrarse en los gobiernos y recibir una estructura permanente y financiamiento dentro de los presupuestos gubernamentales.

Lo anterior es completamente congruente con la característica de financiamiento de los laboratorios analizados, los cuales obtienen sus recursos de las transferencias directas de los gobiernos a los que pertenecen, lo cual demuestra el compromiso político con la innovación. Sin embargo, como se confirma también en los casos de los laboratorios analizados, las fuentes de ingresos se pueden diversificar y complementar a través de la atracción de fondos de socios o clientes del laboratorio dentro y fuera del gobierno en el que están alojados.

Algunos laboratorios aprovechan con éxito el financiamiento corporativo o filantrópico, lo que les da una influencia adicional, y un puñado tiene dotaciones aseguradas, lo que les permite actuar a mucho más largo plazo. La clave es movilizar fondos en otras partes del sistema en lugar de tratar de acumular grandes

presupuestos, lo que corre el riesgo de dar al resto del sistema una excusa para desconectarse (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014).

Lograr generar estos vínculos de conveniencia mutua implica para el laboratorio desarrollar estrategias que los visibilicen como organizaciones valiosas y de utilidad para fines compartidos. De esta forma, es fundamental demostrar y comunicar continuamente el valor único del laboratorio, lo que hace más probable que los consideren valiosos si aportan experiencia y conocimientos únicos que no están disponibles en otras partes del sistema, así como la capacidad de desbloquear dinero y movilizar capital político (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014).

Las experiencias de los laboratorios analizados muestran la importancia de comunicar el valor de la labor que desarrollan, aprovechando los espacios de vinculación y difusión a su alcance, principalmente mediante el contacto directo y la colaboración en el desarrollo de los proyectos, una forma considerada con base en demostrar la aportación que pueden otorgar. En este sentido, los resultados obtenidos se vuelven la carta de presentación y la forma de difundir el valor de los laboratorios y su relevancia, lo que les vale tener una Imagen institucional y social positiva, que en consecuencia reditúa en evaluarlos como política pública útil y que debe tener continuidad.

Diversos laboratorios plantean la estrategia de celebrar el éxito y compartir el crédito, como estrategia de difundir su labor y afianzar los lazos con sus aliados. Es probable que los laboratorios tengan más éxito si también otorgan crédito para muchas de sus otras partes interesadas, incluidos otros funcionarios, organizaciones asociadas, personas de primera línea y el público (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014).

Finalmente, dada la naturaleza pública de los laboratorios y la importancia de difundir su imagen para el reconocimiento, el acceso a los Medios de comunicación y su utilización como forma de expansión de su mensaje es relevante en su proceso de desarrollo y consolidación. Partiendo del valor que tiene el elemento de Medios de comunicación dentro de la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP) como factor influyente en la continuidad de la retroalimentación positiva de las políticas públicas,

los laboratorios pueden desarrollar estrategias de comunicación que los proyecten al entorno y adquieran reconocimiento público.

Estas estrategias de comunicación en Medios de comunicación pueden partir de aprovechar espacios en Internet desde portales electrónicos hasta redes sociales virtuales, generando contenido informativo y atrayente hacia los grupos de interés. Las estrategias de los laboratorios analizados con contenidos audiovisuales como podcast, foros virtuales, conferencias, espacios de diálogo, cursos abiertos, etc., muestran la amplia variedad de oportunidades y el valor que esto genera para posicionar la Imagen del laboratorio. De la misma forma, aprovechar acercamientos como medios de comunicación tradicionales como prensa, radio y televisión puede ser de utilidad para llegar a públicos cautivos y generar un acercamiento con estos medios que son factor clave para posicionar el valor de los laboratorios.

## Conclusiones

El presente trabajo de investigación se ha enfocado en revisar el fenómeno de la innovación pública que encuentra una de sus manifestaciones más simbólicas en los Laboratorios de Innovación Pública (LIP), los cuales han sido el objeto de análisis al abordar tres casos del contexto latinoamericano. Al estudiar el (011).lab de Brasil, el LABcapital de Colombia y el LAB León de México se ha buscado tener una perspectiva regional del origen y evolución de los LIP como organizaciones y como políticas públicas, que representan una visión de gobernanza y operación de la administración pública centrada en los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos, en el fortalecimiento de capacidades estatales, en la colaboración y en la innovación.

A través de la revisión teórico-conceptual se ha aportado un enfoque evolutivo de los paradigmas en la administración pública que marcan las orientaciones y cambios que se han venido dando en el siglo pasado y lo que va del XXI, lo que ha orientado la configuración y funcionamiento de la gestión gubernamental. De esta forma, al marcarse una línea histórica, se logra contribuir a la comprensión del cambio en los enfoques y su relación con el contexto, destacando como en el paradigma más reciente, el Gobierno Abierto, el factor innovación lo distingue y caracteriza considerablemente.

En esta revisión, al partir del enfoque de las instituciones políticas (Merino, 2013), se explica la relación bidireccional entre la concepción organizacional del Estado y la arena donde se define la dirección que determina las políticas públicas. Esto es relevante para entender cómo el proceso evolutivo de los paradigmas ha estado fuertemente influido y ha respondido mayormente a las necesidades que el contexto plantea.

Particularmente, en el caso de los LIP, abordados como instituciones políticas, se observa una marcada influencia de la arena en su visión y misión, al recoger diversos elementos de la innovación y responder a las exigencias de la ciudadanía. Así, los LIP como políticas públicas responden tanto a reglas escritas

como no escritas, por lo que su comprensión requiere un enfoque integral, que incorpore factores institucionales y políticos, el cual aporta la presente tesis.

En relación con la ubicación de los LIP como resultado de la influencia de la evolución de la arena y los paradigmas que la han caracterizado, si bien, aspectos como la incorporación de las nuevas TIC se ubica dentro de periodo burocrático, el identificar el punto de inflexión en la posburocracia permite ver de forma clara como términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad, se encuentran fuertemente arraigados en el enfoque de los LIP, con lo que se contribuye a la literatura que explica la trascendencia de las prácticas de la gestión privada en la administración pública.

Así, en la transición de enfoques, se logra identificar los elementos que han sido legado para la configuración que hoy define a la administración pública y, en particular, que los LIP simbolizan e implementan. Es en la Nueva Gestión Pública (NGP) donde se identifican fundamentalmente elementos constitutivos en enfoque y prácticas trasladadas de la gestión privada a la pública que los LIP llevan a cabo, particularmente en relación con la búsqueda de que los servicios prestados por el gobierno sean más receptivos y responsables ante los ciudadanos.

Como punto de partida, dicho enfoque en la ciudadanía a su vez, con los propios cambios en el entorno y las características diferenciales entre un cliente y un ciudadano, al revelar la necesidad de abordar la complejidad y la fragmentación de la sociedad, que da paso al enfoque de la Nueva Gobernanza Pública, de igual forma permite comprender en el caso de los LIP una búsqueda por capturar la diversidad, la aportación y participación de la ciudadanía y de otros actores sociales en el diseño e implementación de políticas públicas.

Los anteriores cambios se convierten en la plataforma y los elementos que definen que en el contexto actual se ubique el fenómeno de los LIP en el marco teórico del Gobierno Abierto (GA), que expone características de apertura de las administraciones públicas, el fomento de la participación ciudadana, la colaboración al interior y con los actores del entorno, así como el aprovechamiento de tecnologías de la información. Es la visión y las prácticas que envuelve el GA las que exaltan

los LIP y recogen para definir su propia identidad e insertarse como un modelo de cambio en la administración pública.

De esta manera, al rastrear dichos elementos dentro de cada enfoque de gestión y ubicando el desarrollo de los LIP en el GA, se aporta a la literatura la claridad del fundamento que orienta y sienta las bases de su configuración, lo que, a su vez, permite distinguirles claramente del amplio abanico de iniciativas similares en otros sectores de la sociedad.

Es precisamente la búsqueda de la distinción de los LIP la que motiva el abordaje de la innovación pública como punto de partida para la clarificación de este fenómeno. A su vez, con esta revisión, se aporta a la literatura la definición de la innovación pública como campo de estudio del cambio en la gestión pública.

Lo anterior, al fundamentar histórica y teóricamente el surgimiento y desarrollo del concepto en el estudio de la gestión pública. La distinción realizada de los tipos de innovación contribuye a dar mayor certeza en el análisis de la innovación en la administración pública, que se desarrolla por y en la administración pública y que puede abordarse como un cambio al interior, y no meramente como implementaciones o adopciones aisladas.

De la misma forma, el análisis realizado en la presente tesis sugiere el consenso en el término "innovación pública", como concepto que condensa las diversas manifestaciones de cambio en el enfoque y práctica de la administración pública, dirigido a generar mejoras internas y desarrollar nuevas soluciones a la complejidad de su entorno.

Con esta base conceptual la propia distinción de los LIP adquiere sustento y especificidad, y en el mismo sentido que con su concepto aporta elementos para despejar las constantes generalizaciones en la literatura respecto a este tipo de organizaciones y a las que se les vincula.

Así, tomando como punto de partida la definición de las características de los LIP, el análisis de los casos de estudio adquiere relevancia para la literatura por particularizar en los factores que determinan su desarrollo y estabilidad.

Como parte de las contribuciones en materia metodológica, esta tesis aporta las siguientes. La primera es en función de una escasez de estudios de innovación pública como políticas públicas, particularmente en la literatura sobre cambios organizacionales en las administraciones públicas locales de América Latina (Tönurist, Kattel & Lember, 2017). Al desarrollar un estudio de esta naturaleza y con el enfoque planteado se realiza una contribución importante, ya que los estudios en el campo están dirigidos hacia las características organizacionales de forma descriptiva. Esto posiciona esta tesis de manera única dentro de la literatura, fortaleciendo así sus contribuciones al campo de la innovación en el sector público local y las políticas públicas de innovación.

La literatura sobre innovación en el sector público, laboratorios y gestión del sector público esbozó las razones por las que todos estos aspectos de la gestión del sector público deberían probarse empíricamente. En consecuencia, esta tesis asumió este desafío al investigar empíricamente los factores que definen el desarrollo y estabilidad de los LIP como políticas públicas. Esto fue mediante la recopilación de datos primarios de tres coordinadores de LIP en el sector público local y el uso de un enfoque de análisis organizacional y político para desarrollar la comprensión tanto de los aspectos institucionales como de las razones políticas detrás de la estabilidad en el tiempo.

Hasta la fecha, este es de los pocos diseños de investigación que empíricamente emprende un enfoque de políticas públicas para investigar la complejidad de cómo los LIP continúan en el tiempo superando brechas electorales, utilizando laboratorios locales de la región como estudios de caso. Empezar cualquier esfuerzo de investigación dentro del sector público es un desafío, debido a la accesibilidad, lo que resulta en la escasez de estudios disponibles dentro de la literatura. Sin embargo, esta tesis fue más allá de la literatura descriptiva en el campo al emplear un enfoque de políticas públicas, contribuyendo así al paradigma cualitativo de la literatura. Esta es una contribución significativa que proporciona hallazgos y contribuciones en profundidad a la literatura sobre innovación pública y políticas públicas.

La segunda contribución es que la literatura de innovación en el sector público se centra en la conceptualización y descripción de las prácticas implementadas y ha atraído un número cada vez mayor de estudios conceptuales y teóricos sobre aspectos de los cambios organizacionales que impactan en los procesos de las administraciones públicas, incluidos los aspectos de innovación. Ha habido menos contribuciones de la literatura en el contexto de examinar en paralelo las dos razones detrás de la creación de nuevas estructuras organizativas dentro del sector público y su supervivencia, por lo que ha habido un llamado a más investigación impulsada por la teoría para este sector para agregar a la literatura existente (Tönurist, Kattel & Lember, 2017).

La tercera contribución es el desarrollo de un marco analítico integral que aborda el fenómeno de los LIP tanto en su condición institucional como en su dinámica política, para lo cual se construyeron dos instrumentos de investigación. El primero se basó en la sistematización de criterios a partir de la revisión de literatura sobre creación y características de los LIP, así como la adaptación del cuestionario generado en el proyecto de investigación COBRA (Common Public Organisation Data Base for Research & Analysis), que se basa en una investigación a largo plazo y a gran escala en organizaciones del sector público en Europa (K.U. Leuven, 2018).

Por otro lado, relacionado con el ámbito de política pública, se tomó como base de análisis la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP), propuesta por Jones y Baumgartner (1993; 2009), para poder identificar los factores que determinan el surgimiento y la estabilidad de los LIP.

Este enfoque permitió corroborar los hallazgos de ambos instrumentos y proporcionó mayor profundidad y comprensión de los resultados obtenidos, identificando la congruencia, complementariedad y diferencia entre los dos resultados.

Asimismo, esta tesis examinó y validó los factores que influyen en el desarrollo y estabilidad de los LIP a partir de cinco dimensiones organizacionales y cinco elementos como políticas públicas. Primeramente, en relación con la configuración organizacional, se halló que los LIP son estructuras horizontales en

cuanto a su jerarquía, partiendo desde la coordinación que se coloca al mismo nivel del equipo, en diseño e implementación de sus labores, lo que muestra la propia concepción de cambio en la forma de relacionarse dentro de la administración pública, dirigido a la colaboración y no a la respuesta a órdenes.

Este aspecto resulta relevante dado que la horizontalidad, además de ser una estructura atípica en la administración pública, le permite una mayor agilidad en la toma de decisiones y desarrollo de acciones, lo que les hace ser flexibles y tener capacidad de reacción ante situaciones de inmediata atención. Una ventaja con respecto a las otras estructuras de su mismo gobierno y la muestra del cambio efectivo en la administración pública, lo que les hace valiosas y útiles.

De la misma forma, es de destacarse que los LIP analizados comparten la idea del concepto de innovación pública proyectado en este trabajo. Con esto, de entrada se confirma que las organizaciones seleccionadas cumplen con los principios centrales de la innovación pública, lo que les hace tener claridad e identidad definida que proyectan y se refleja en la efectividad de sus acciones; factor que les permite claridad en sus objetivos, los hace destacar en su entorno y distinguirse claramente, a diferencia de otros casos que han perecido al no tener certeza de la naturaleza y fines de la innovación pública siguiéndola solo por tendencia o que combinan una amplia variedad de enfoques paralelos que los dispersa en su labor y limita su impacto.

Así, se asume que la innovación pública se hace desde dentro de la estructura organizacional, en la búsqueda por transformar la gestión, partiendo de la base del cambio de cultura y prácticas organizacionales, con el aprovechamiento de metodologías dirigidas hacia la creación de nuevas soluciones, de la mano de la ciudadanía y los actores sociales, y planteando como objetivo el mejoramiento de la labor que tiene encomendada la administración pública.

En los casos analizados, los enfoques de acción que tienen definen claramente dos objetivos principales de la innovación pública: 1) el fortalecimiento de las capacidades institucionales, y 2) mejora de servicios públicos. Esto los ubica como organizaciones relevantes y necesarias para sus gobiernos, factor que incluye en su desarrollo y continuidad.

En esta misma línea organizacional, a diferencia de lo que Tönurist, Kattel y Lember (2017) plantean, los LIP analizados no están lejos de convertirse en una parte orgánica del sector público y de su cambio, siendo de forma contraria, al plantearse como objetivo el desarrollo de capacidades de innovación, motivando, incorporando y coordinando cambios al interior de la administración pública y sentando las bases para que estos cambios sean logrados en el mediano y el largo plazo.

La literatura revisada generaliza en que los LIP se encuentran separados estructuralmente del resto del sector público, algo que en el estudio realizado se niega, dado que, considerando su naturaleza y misión de generar un cambio interno, el encontrarse ubicados como parte de la estructura orgánica del gobierno en el que actúan, su capacidad de convocatoria y operación aumenta, al no ser vistos como agentes externos ajenos a la dinámica interna.

Sin embargo, esta condición, no ha limitado su capacidad de gestión o interacción con su entorno, al definirse en su creación y dinámica su condición flexible. Los LIP, a pesar de estar insertos en las estructuras gubernamentales y sujetos a los criterios normativos, no limitan su alcance de interacción y colaboración con el entorno, siendo incluso fuentes de su financiamiento la venta de servicios o colaboraciones con actores externos.

A pesar de este dinamismo, se muestra la necesidad de fortalecer su autonomía. La propia autonomía para decidir sobre sus empleados les permitiría incluso experimentar con formas alternativas de organización que puedan ser incorporadas a su vez en otras estructuras organizacionales de sus gobiernos. A este respecto, la figura de la descentralización como una forma idónea para una organización de este tipo.

Lo anterior considerando que, la labor de los LIP requiere ser profunda, yendo hacia la base de la administración pública, que tiene que ver con cuestiones de raíz, como la configuración organizacional, cambiando conceptos, dinámicas, procedimientos y el entendimiento del servicio público como referente básico del desarrollo de una sociedad.

Continuando con la línea organizacional, otro hallazgo significativo tiene que ver con la relación de los LIP con las TIC, una de las características que diversos estudios han destacado como elemento central en las iniciativas de innovación pública y en particular en los laboratorios. A pesar de ser utilizados diversos instrumentos relacionados con las TIC por parte de los LIP analizados, estos no juegan un papel central en la estrategia ni en la configuración de su misión. Dicho hallazgo es relevante ya que, diferenciado de lo que la literatura identifica, la tecnología es abordada como una herramienta, no siendo priorizada, vista como un elemento de apoyo a los objetivos principales.

Un último hallazgo organizacional tiene que ver con la percepción que tienen las otras unidades públicas, actores políticos o medios de comunicación de los LIP, en donde estos no son objeto de críticas debido a la falta de conformidad o correspondencia con los objetivos y preferencias políticas. Esto es relevante en función de la novedad y expectativa que muestran los LIP, lo que produce una Imagen positiva (elemento de la TEP), derivada de su capacidad de convocatoria, nivel de especialización y vinculación colaborativa.

Precisamente la Imagen positiva que proyectan los LIP es un factor influyente frente a los cambios que pueden poner en riesgo la continuidad del laboratorio. En las transiciones electorales, el arraigo a nivel interno, los vínculos con la ciudadanía y los actores externos, así como la cobertura mediática que reciben, nutren dicha Imagen de la política y es considerada por los tomadores de decisiones para mantener la estabilidad y recibir el apoyo.

Partiendo de los elementos que plantea la TEP los cuales favorecen los largos periodos de estabilidad en las políticas públicas, que en el caso de los LIP analizados se ha prolongado por cuatro años y ha continuado sin cuestionar su existencia y labor, el número limitado de líderes de grupos de interés, los políticos y burócratas que gobiernan exclusivamente el sector de políticas públicas de la innovación pública en los gobiernos donde se encuentran alojados los LIP, lo cumplen los propios servidores públicos que participan en las convocatorias, que colaboran con proyectos y que se comprometen formal e informalmente con respaldar la existencia y continuidad del laboratorio.

De igual forma, los impulsores de los laboratorios, como Emprendedores políticos han sido las figuras políticas quienes utilizando ideas y enfoques en favor de la innovación pública y la importancia de contar con un LIP propicia la toma de decisiones favorables a la continuidad de estos, en el proceso de retroalimentación positiva que plantea la TEP.

Es precisamente este proceso el que se valida como hallazgo relevante, ya que el tema de la innovación y los LIP al ser reciente atrae la atención de las personas con compromiso. De la misma forma, los grupos interesados, desde los organismos internacionales hasta los Emprendedores políticos propician movimientos en la agenda en diferentes lugares de toma de decisiones lo que crea un aumento en la atención a medida que nuevos actores se incorporan al debate. Con el aumento de la atención en el tema de la innovación pública y el funcionamiento de los LIP se ha establecido un nuevo monopolio político basado en las nuevas ideas que se han introducido en el debate político, que son defendidas por grupos de interés afines y sus aliados burocráticos y que los coloca como dominantes del subgobierno de la misma manera que lo hicieron los detentores del paradigma anterior.

En este sentido, la propia labor de formación de servidores y desarrollo de capacidades institucionales de innovación, potencialmente, favorecerá el surgimiento de emprendedores políticos internos, quienes además de impulsar iniciativas innovadoras puedan convertirse en Grupos de interés para el fortalecimiento de una cultura de innovación y el posicionamiento de la política pública.

Justamente, la combinación del elemento de la Sede, la Imagen de la política, los Grupos de interés y los Emprendedores políticos propician en el caso de los LIP un nicho de políticas enfocado en la innovación pública, que apoya al subgobierno estable y refuerza dicho monopolio político. Asimismo, es importante forjar Sedes propicias, que tengan condiciones adecuadas, como una vocación innovadora o tecnológica, con personas con conocimiento y experiencia en la materia, siendo de la misma forma, contextos extendidos al encontrarse en gobiernos de una intención orientada al cambio y a la innovación.

Los anteriores, son estos elementos del a TEP, en la combinación que se ha descrito, los que definen y contribuyen el desarrollo y estabilidad de los LIP como políticas públicas y que, sumados a las características organizacionales, han fortalecido el modelo de innovación pública basado en la creación de estructuras organizacionales del tipo de los LIP.

La importancia de la innovación pública en el cambio dentro de la administración pública es un área de enfoque gerencial cada vez más popular. Los gobiernos y los grupos de interés compartido alientan al sector público a desarrollar la capacidad de innovación. Los hallazgos de la tesis identificaron las características organizacionales y los factores políticos que influyen en la configuración y estabilidad de los laboratorios como manifestaciones del cambio dentro de la administración pública y la relevancia de la innovación dentro de este proceso.

La importancia de la cultura de innovación para influir en la adaptación de modelos organizacionales que estimulen el cambio dentro de la administración pública apunta a la necesidad de construir cohesión cultural en toda la organización trabajando con subgubernamentales para construir un grupo colaborativo en lugar de aplicar programas de desarrollo y cambio de arriba hacia abajo. Esto requerirá que los tomadores de decisiones y emprendedores políticos desarrollen programas y comunicaciones que se conecten con todos los subgrupos de servidores públicos en toda la organización. Para lograr la totalidad de los programas de la organización, los subgrupos de servidores públicos deberán estar conectados con la cultura organizacional. Esto puede ser mediante la acción que se lleva a cabo a nivel de subcultura que luego se integra a nivel organizacional.

Desde la perspectiva de gestión de la innovación, los aspectos organizacionales, equipo de trabajo, actividades y métodos, y los factores de desarrollo y consolidación que consideran la estabilidad de los LIP como políticas públicas permitirán enfocarse más en esta área de innovación y promoverán una apertura al cambio y a la implementación de mejoras dentro de las administraciones públicas. Los LIP con una combinación de factores organizacionales y políticos propiciarán su consolidación y estabilidad en su labor por implementar el cambio en la administración pública.

Trabajar en una variedad de aspectos organizacionales y políticos, como el diseño de programas de diversificación de fuentes de ingreso que permitan a los LIP aprovechar sus capacidades y potenciar las vinculaciones que generan con el entorno. Los LIP pueden crear estrategias de diversificación que apoyen a proyectos desarrollados mediante el involucramiento de potenciales donadores que encuentren oportunidades de vinculación e impacto en el entorno social en el que se desarrollan. Esto ayudará a evitar la dependencia financiera en los gobiernos en que se alojan y estimularán las habilidades de vinculación y colaboración con los actores del entorno. Al explorar el ecosistema de innovación y mapear a los potenciales aliados, se pueden desarrollar e implementar iniciativas de colaboración que beneficien a los involucrados en función del valor público creado y el aprovechamiento de los resultados generados.

Comprender esta relación entre la vinculación y la autonomía financiera a nivel micro en las organizaciones del sector público proporciona a los gestores del sector público la capacidad de desarrollar entornos positivos que apoyen el desarrollo de la innovación y la colaboración. Al comprender esto, se entenderá que un papel pasivo a nivel macro o micro de la administración pública impedirá significativamente la innovación y el cambio. La política de innovación pública se basa en estos hallazgos y se puede desarrollar aún más para fomentar la construcción de una cultura de cambio y una mentalidad innovadora en la administración pública, tanto a nivel directivo como de los servidores públicos de base.

Por otra parte, la presente tesis tiene varias limitaciones. En primer lugar, la tesis utilizó tres estudios de caso de LIP que cumplieran con la definición de un caso inusual y un caso empírico crítico y, por lo tanto, se ha identificado para generalizar los hallazgos para ampliar el conocimiento en la literatura (Eisenhardt & Graebner, 2007; Yin, 2014). Como muestra no representativa, no pueden probar empíricamente que los hallazgos se apliquen a laboratorios y gobiernos.

En segundo lugar, los LIP son una construcción compleja y operan de diversas formas en contextos distintos dentro de las administraciones públicas. Los LIP son específicos de una administración individual y las medidas serán diferentes

a las de otras administraciones, esto debe tenerse en cuenta al informar sobre investigaciones de esta naturaleza. El enfoque cualitativo permitió una mayor profundidad de análisis en los casos de los LIP y esto se logró en parte con el análisis cualitativo completado en la implementación de la Teoría del Equilibrio Puntuado.

En tercer lugar, hubo problemas en torno a la implementación de los instrumentos utilizados en esta tesis debido a contingencias no previstas relacionadas con el contexto de pandemia por Covid-19 que se suscitó durante el desarrollo de esta tesis. Sin embargo, se logró adaptar la recolección de la información al esquema virtual y procesar resultados solamente de informantes calificados.

La investigación cualitativa utilizó un subconjunto de los documentos organizativos oficiales para recopilar datos. Los documentos oficiales presentaron metas aspiracionales y una interpretación positiva de los eventos de creación y desarrollo de los laboratorios que demostró que son de naturaleza política y subjetiva. Esto se equilibró al incluir informes oficiales que habían consultado con el personal y ofrecían un equilibrio de puntos de vista.

Por último, esta tesis sugiere varias vías para futuras investigaciones. Replicar este enfoque en otros LIP, tanto en América Latina como en otras regiones, proporcionaría conocimientos adicionales y desarrollaría las ideas teóricas a la luz de las diferentes formas de LIP en otros contextos y aclararía cualquier diferencia entre estos.

En la medida en que esta tesis se limitó, estudios más extensos podrían superar las limitaciones de la presentadas. La investigación podría extenderse mediante el aumento de los casos de estudio, así como incluir un esquema de observación no participante de las dinámicas y la aplicación de instrumentos de recolección de información a los participantes de los proyectos de los LIP para conocer la percepción de los usuarios.

Esto permitiría que el enfoque cualitativo recopile información a nivel de actores externos con características específicas para explicar cualquier diferencia observada al medir las relaciones empíricas entre la cultura de innovación interna y

la percepción externa. Incluso, se puede implementar un enfoque en grupos demográficos de categorías de diversidad adicionales, como antecedentes culturales en comparación con el género y la edad, podría establecer cómo varios grupos experimentan las prácticas de innovación pública para identificar las diferencias o desventajas.

Asimismo, una línea de investigación futura puede ser un estudio sobre el impacto en los usuarios del LIP, su influencia en la participación ciudadana y cómo esto se ve afectado por el cambio político en curso. De la misma forma se puede indagar en correlaciones con el tamaño poblacional de sus entornos, el sistema político, tamaño presupuestal de la ciudad o la ideología de partido que gobierna.

Hasta la fecha, ha habido una serie de suposiciones sobre el desarrollo de la innovación pública en las administraciones públicas en la literatura académica con resultados empíricos que no han logrado ampliamente explicar el mediano y largo plazo de estas organizaciones, así como los aspectos políticos que enfrentan estos como políticas públicas.

Los resultados de esta tesis proporcionan una sólida evidencia empírica de los factores organizacionales y políticos que influyen en el desarrollo y la estabilidad de los LIP en América Latina. Los resultados sugieren que los LIP se desarrollan y estabilizan cuando se definen como instituciones gubernamentales inmersas en la estructura organizacional de los gobiernos en los que actúan, cuando plantean dos entornos integrales de acción: el interno y el externo.

Al visualizar y actuar de forma integral generando capacidades estatales y ciudadanas de innovación, especifican de forma clara la finalidad de generar un cambio profundo en la cultura y dinámica de innovación para el mejoramiento de los servicios públicos, actuando en ambos frentes y propiciando la colaboración de ambos entornos.

Asimismo, elementos como los Emprendedores políticos y los Grupos de interés, son fundamentales para el impulso de los LIP en su creación y desarrollo, al formar los monopolios de políticas y generar los nichos que atraigan la voluntad política para el proceso de toma de decisiones de apoyo a dichas iniciativas.

En congruencia con los criterios de selección de los casos analizados, en los tres LIP es posible observar el factor de la voluntad política como central en su creación y continuidad. Esto se puede ver más marcado por su condición de políticas públicas innovadoras, no consideradas prioritarias, al depender de la iniciativa de emprendedores políticos y requerir de una configuración que las presenten como útiles, en términos conceptuales, adaptadas, de acuerdo con el contexto de implementación, así como relevantes y necesarias para la atención de algún problema o mejora de alguna condición deficiente. Dicha labor corresponde a los emprendedores políticos quienes posicionan la política como una herramienta de eficiencia administrativa, vinculación con el entorno y legitimidad. Este último elemento se observa como un incentivo para lograr la voluntad política, al otorgarle a los tomadores de decisiones valor a su desempeño gubernamental.

Por otro lado, el elemento de la Imagen de la política se observó más vinculada con la labor directa que los LIP realizan con los servidores públicos, usuarios y actores del entorno, mediante dinámicas de información, capacitación, vinculación y colaboración. Los Medios de comunicación no se percibieron con peso específico en la definición de la Imagen de la política, quizá al ser un tema novedoso y no exigir gran cantidad de recursos y atención, sin embargo, la estrategia de los LIP debe considerar la vinculación y aprovechamiento de estos para su desarrollo en el mediano y largo plazo en búsqueda de informar y proyección la labor que realizan, así como fortalecer el reconocimiento y la percepción pública.

Esta tesis logró sus objetivos al identificar factores que confluyen en la continuidad de los LIP como políticas públicas en gobiernos locales. Se adoptó un enfoque de método cualitativo para investigar las preguntas de investigación, el cual se basó en un modelo de factores organizacionales y de política pública que incluyó diez criterios de análisis.

En relación con la comprobación de la hipótesis planteada, se logró confirmar, validando la relevancia de la institucionalización de los LIP para consolidar la innovación pública en los gobiernos locales.

Esta tesis introdujo una nueva comprensión en profundidad sobre los factores organizacionales y políticos en conjugación para influir en el desarrollo y continuidad

de los LIP. Con esto, la tesis brinda una importante contribución a la comprensión de las formas organizacionales y los arreglos institucionales y políticos pertinentes para el desarrollo y estabilidad de políticas públicas de innovación pública, comprendiendo que para que el cambio sea profundo y sostenible en el tiempo se requiere la inserción en la estructura organizacional y estimular la voluntad política para su fortalecimiento.

Es relevante apuntar que, no se sugiere sobrevaluar la capacidad de los laboratorios para atender la necesidad de cambio y mejora en la administración pública. Sin duda, se requieren cambios paralelos en la estructura y mejora constante para que la promesa de la innovación pública se pueda visualizar.

Finalmente, esta tesis proporciona una comprensión profunda de la dinámica compleja de implementación de políticas públicas de innovación pública y su desarrollo. De esta manera, la tesis proporciona varias contribuciones y conocimientos nuevos e importantes a la literatura actual sobre la innovación pública y los LIP.

## Bibliografía

- (011)lab. (s.f.). *Acerca de (011).lab*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de (011)lab: <https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/sobre-o-011-lab>
- AFP. (13 de junio de 2020). *El alcalde de Sao Paulo, que lucha contra el cáncer, da positivo por COVID-19*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de UdeGTV: <https://udgtv.com/noticias/el-alcalde-de-sao-paulo-que-lucha-contra-el-cancer-da-positivo-por-covid-19/>
- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Alsina, V., Gomez, V., & Noveck, B. (2020). *Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada*. Nueva York: GOVLAB.
- Asuntos del Sur. (06 de junio de 2019). *La experiencia de NQN-LAB: el Laboratorio de Innovación Pública del Neuquén*. Obtenido de Asuntos del Sur: <https://asuntosdelsur.org/la-experiencia-de-nqn-lab-el-laboratorio-de-innovacion-publica-del-neuquen/>
- Barria, D., González-Bustamante, B., & Cisternas, C. (julio - diciembre de 2019). La literatura sobre gobierno abierto en español. *Nóesis*, 28(56), 22-42. doi:<http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2019.2.3>
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (Second ed.). Chigago, Illinois, United States of America: University of Chicago Press.
- Bogotá gov.co. (29 de febrero de 2008). *Organización del Distrito Capital*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Wayback Machine: [https://web.archive.org/web/20121107143122/http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x\\_frame\\_detalle.php?id=442](https://web.archive.org/web/20121107143122/http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x_frame_detalle.php?id=442)
- Briceño, I. (13 de agosto de 2011). *Bogotá se ratificó como primer destino turístico de Colombia*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Radio Santa Fe: <http://www.radiosantafe.com/2011/08/13/bogota-se-ratifico-como-primer-destino-turistico-de-colombia/>
- Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (junio de 2014). Entornos y motores para la innovación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(59), 5-34.
- Buenos Aires LAB. (2017). *Buenos Aires LAB 2017*. Obtenido de Buenos Aires LAB: <https://baprovincialab.github.io/Buenos-Aires-LAB-2017/>
- Burstein, R., & Black, A. (2014). *A Guide for Making Innovation Offices Work*. Innovation series, IBM Centre for the Government.

- Calderón, C. (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En G. Concha, & A. Naser (Edits.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pág. 134). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- CLAD. (8 de octubre de 2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Andorra.
- Coordinador General de la Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (8 de agosto de 2017). *Solicitud de acceso a la información número 0188317*. Recuperado el 14 de diciembre de 2020, de Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo: [https://transparencia.guanajuato.gob.mx/dedalo/modulos/bajaarchivo.php?tipo=1&archivo=29860/respuesta\\_29860.pdf](https://transparencia.guanajuato.gob.mx/dedalo/modulos/bajaarchivo.php?tipo=1&archivo=29860/respuesta_29860.pdf)
- Coriat, B., & Weinstein, O. (2002). Organizations, firms and institutions in the generation of innovation. *Research Policy*(31), 273-90. doi:doi:10.1016/s0048-7333(01)00141-x
- Cortés, J. (2018). *Inversión extranjera directa en Bogotá superaría los US\$ 2.100 millones en 2018*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Bogotá gov.co: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/inversion-extranjera-en-bogota-superaria-los-2100-millones-de>
- Cotelo, E. (30 de enero de 2020). *Análisis económico: ¿Cuáles son los departamentos que aportan más al PIB nacional?* Recuperado el 12 de diciembre de 2020, de En perspectiva: <https://www.enperspectiva.net/enperspectiva-programa/analisis-exante/analisis-economico-cuales-los-departamentos-aportan-mas-al-pib-nacional/>
- de la Fuente, C. (2012). Gobierno como plataforma: retos y oportunidades. En G. Concha, & A. Naser (Edits.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pág. 134). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- de la Garza, D., Yllán, E., & Barredo, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 31- 48.
- Dirección Nacional de Estadística. (2005). *BOLETÍN Censo General 2005 Perfil BOGOTA BOGOTA*. Obtenido de Dirección Nacional de Estadística:

[https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PDF\\_CG2005/11001T7T000.PDF](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/11001T7T000.PDF)

- Dirección Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Colombia*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Colombia:  
<https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/>
- EFE. (6 de agosto de 2019). *Producto interno bruto de Bogotá supera al de tres países de la región*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Portafolio:  
<https://www.portafolio.co/economia/producto-interno-bruto-de-bogota-supera-al-de-tres-paises-de-la-region-532324>
- Eisenhardt, K., & Graebner, M. (2007). Theory Building From Cases: Opportunities And Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25–32.
- Fernández, J., Collado, M., & Guzmán, S. (24 y 25 de marzo de 2015). Hacia una visión más integrada e inteligente de las ciudades. *I Congreso Ciudades Inteligentes*. Obtenido de <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/hacia-vision-integrada-inteligente-ciudades>
- García-Manjón, J., & Rodríguez-Escobar, J. (2013). Defendiendo la innovación. En A. Abril, M. Deza, J. García-Manjón, M. Gutiérrez, J. Rodríguez-Escobar, & J. Rodríguez-Arana, *Introducción a la innovación en la administración pública: visiones para una administración pública innovadora* (pág. 102). La Coruña, España: Netbiblo-INAP. Obtenido de [https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Innovacion-en-el-sector-Publico/Introduccion\\_innovacion\\_Administracion\\_Publica.pdf](https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Innovacion-en-el-sector-Publico/Introduccion_innovacion_Administracion_Publica.pdf)
- Gargan, J. (2007). The Public Administration Community and the Search for Professionalism. En J. Rabin, W. Bartley, & G. Miller (Edits.), *Handbook of Public Administration* (págs. 1089–1162). Boca Raton, FL: CRC/Taylor & Francis.
- Gargan, J. (2007). The Public Administration Community and the Search for Professionalism. En J. Rabin, B. Miller, & J. Gerald (Edits.), *Handbook of Public Administration* (3 ed., pág. 79). New York: CRC Press.
- Giddens, A. (1997). *Sociology* (3rd. ed.). Cambridge: Polity Press.
- Godin, B. (2008). Innovation: the History of a Category. *Project on the Intellectual History of Innovation*(1), 62.
- Grandinetti, R. (abril-julio de 2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá. *Estado abierto*, 2(3), 91-115.
- INEGI. (2020). *Número de habitantes*. Obtenido de Cuentame:  
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/>

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *São Paulo*. Recuperado el 12 de diciembre de 2020, de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: [https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html?](https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html)
- Instituto Nacional de Estadística. (2011). *Censos 2011*. Recuperado el 11 de diciembre de 2020, de Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>
- John, P. (2016). Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*. En M. Lodge, E. Page, & S. Balla (Edits.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Junginger, S. (2017). Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas. En M. I. G. M. Cejudo, *La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (págs. 133-162). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- K.U. Leuven. (06 de diciembre de 2018). *The COBRA-survey and database on autonomy and control of agencies*. Recuperado el 11 de febrero de 2020, de COBRA: <https://soc.kuleuven.be/io/cost/survey/index.htm>
- León, H. A. (2015). *Programa de gobierno 2015-2018*. Obtenido de León: <https://leon.gob.mx/leon/publicaciones/innovacion.pdf>
- Maintz, R. (junio de 1998). New challenges to governance theory. *Jean Monet Chair Papers*(50), 7-26. Obtenido de <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/23653>
- Mamut. (24 de abril de 2018). *Las mejores ciudades de Latinoamérica para hacer negocios*. Recuperado el 12 de diciembre de 2020, de American Express: <https://www.americanexpress.com/es-mx/negocios/trends-and-insights/infographics/las-mejores-ciudades-latinoamerica-negocios/>
- March, J. G., & Olsen, J. (1984). New institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(1), 249-267.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. Londres, Inglaterra: NESTA. Obtenido de [https://media.nesta.org.uk/documents/ready\\_or\\_not.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/ready_or_not.pdf)
- Nesta. (2014). *Innovation teams and labs: A practice guide*. Londres: Nesta.
- Nieto, A. (25 de junio de 2018). *El impulso económico de las grandes ciudades latinas*. Recuperado el 12 de diciembre de 2020, de Metropoli:

[https://www.metropoliabierta.com/latinoamerica/impulso-economico-ciudades-latinas\\_8213\\_102.html](https://www.metropoliabierta.com/latinoamerica/impulso-economico-ciudades-latinas_8213_102.html)

Normann, J., & Gertsen, F. (8-11 de junio de 2014). Reviewing Radical Innovation Typology: Remediating Innovation Type Confusion. *The XXV ISPIM Conference – Innovation for Sustainable Economy & Society*.

Obama, B. (21 de enero de 2009). *Memorandum -- Transparency and Open Government*. Recuperado el 12 de septiembre de 2020, de The White House President Barack Obama:  
<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. Paris: OECD Publishing.  
doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>

Open Government Partnership. (septiembre de 2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. Recuperado el 24 de octubre de 2020, de Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Los Estudios de Gobierno Abierto, Santa Fe*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

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

Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En O. Oszlak, & E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (pág. 206). Buenos Aires, Argentina: IDRC, RedGEalc y OEA. Obtenido de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/kaufman-oszlak.pdf>

Pettigrew, A. (1990). Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. *Organization Science*, 1(3), 267-292.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform. A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. *Public Sector Management*, 30(6-7), 575-583.

Ponzetto, F. (20 de marzo de 2018). *Montevideo es la mejor ciudad para vivir de Sudamérica*. Recuperado el diciembre de 12 de 2020, de El País:  
<https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/montevideo-mejor-ciudad-vivir-sudamerica.html>

- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management y del management a la gobernanza*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Prefeitura da Cidade de São Paulo. (2020). *(011).lab: Innovación pública para transformar el gobierno con las personas*. Sao Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo.
- Puttick, R., Baeck, P., & Colligan, P. (2014). *The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Londres: Nesta.
- Quintero, C. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39-57. doi:10.18504/pl2550-003-2017
- Ramírez-Alujas, Á. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Buen gobierno*(9), 96-133. Obtenido de [http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20\[Original\].pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20[Original].pdf)
- Ramírez-Alujas, Á. (2013). *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Madrid, España: GOBERNA América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset & Telefónica.
- Ramos, J. (septiembre-diciembre de 2016). Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada*, 7(24), 1-31.
- Rodríguez, E. (2018). *Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Red Innolabs.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). *Gobierno abierto: Un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Salamon, L. (2001). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28, 1611-1674. Obtenido de <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol28/iss5/4>
- Sánchez, C., Lasagna, M., & Marcet, X. (2013). *Innovación Pública: un modelo de aportación de valor*. Santiago de Chile, Chile: RIL Editores.
- Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIII(23), 67-84.
- Sandoval-Almazán, R. (2013). *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia*(68), 203-227.
- Santa Lab. (2019). *El método Santalab*. Santa Fe: Laboratorio de innovación pública de la Provincia de Santa Fe.
- Sayiner, S. (2015). Physical Space Drives Innovation: How the Environment. *Intersect*, 8(2), 1-18.
- Secretaría de Turismo. (febrero de 2014). *Diagnóstico de Competitividad y Sustentabilidad de Ciudades Patrimonio de la Humanidad y de la Ciudad de León del Estado de Guanajuato 2013*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Secretaría de Turismo: <http://www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/PDF-Leon.pdf>
- Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (22 de julio de 1993). *Decreto 1421 de 1993 Presidencia de la República*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Régimen legal de Bogotá: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9027>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas .
- Svara, J. (2009). Introduction to the Symposium: The Nature of Public Professionalism and the Future of ASPA. *Public Administration Review*, 6(69), 1037–1039.
- The Economist Intelligence Unit. (2012). *Hot spots Benchmarking global city competitiveness*. The Economist Intelligence Unit.
- Tõnurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, 19(10), 1455-1479. doi:doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939
- Torjman, L. (2012). *Labs: Designing the Future*. Ontario: MaRS Discovery District.
- Torres, C. (25 de febrero de 2020). *LAB León: Laboratorio de innovación pública y social en México*. Recuperado el 3 de diciembre de 2020, de Somos Iberoamérica: <https://www.somosiberoamerica.org/onda-pais/mexico/lab-leon-laboratorio-de-innovacion-publica-y-social-en-mexico/>
- UNAM-DGCS. (14 de junio de 2010). *DESARROLLARÁN UNAM, GUANAJUATO Y EL MUNICIPIO DE LEÓN, COMPLEJO ACADÉMICO, DEPORTIVO Y ECOLÓGICO*. Recuperado el 6 de diciembre de 2020, de Dirección General de Comunicación Social-UNAM: [https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010\\_360.html](https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010_360.html)

- UNICEF. (2012). *Laboratorios de innovación: Una guía práctica*. Nueva York: UNICEF.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World Urbanization*. New York: United Nations.
- Villodre, J. (2019). Innovación pública abierta. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*(17), 314-327. doi:<https://doi.org/10.20318/economia.2019.5036>
- Wirtz, B., & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual. *International Journal of Public Administration*, 00, 1–16. doi:10.1080/01900692.2014.942735
- Wollmann, H. (2020). Administración pública comparada: conceptos, métodos y campo de investigación. *Barataria: revista castellano-manchega de ciencias sociales*(27), 18-31.
- Yin, R. (2014). *Case study research design and methods* (5th ed.). Thousand Oaks, Canada: Sage.
- Zurbruggen, C., & Gonzalez, M. (julio-diciembre de 2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, III(2), 329-361.

## Lista de Tablas

Tabla 1. Elementos de la Nueva Gobernanza Pública, en contraste con los paradigmas burocrático y de la Nueva Gestión Pública	32
Tabla 2. Caracterización de los elementos de la TEP	71
Tabla 3. Matriz de características de laboratorios de innovación pública	97
Tabla 4. Comparativo de características organizacionales de los laboratorios	158
Tabla 5. Comparativo de elementos de la Teoría del Equilibrio Puntuado	166

## Lista de Figuras y Gráficos

Figura 1. Representación gráfica de la TEP	70
Gráfico 1. Fuente de ingresos aproximada estimada (en porcentajes)	160
Gráfico 2. Campo de políticas	160
Gráfico 3. Forma de establecimiento	161
Gráfico 4. Tipo de vinculación con organizaciones públicas o privada respecto a las actividades y servicios que ofrecen.	161
Gráfico 5. Redes de cooperación con otras organizaciones públicas o privada	161
Gráfico 6. Tarea principal y secundaria en el ciclo de políticas	162
Gráfico 7. Autonomía para el establecimiento de una política general para el laboratorio con respecto a:	162
Gráfico 8. Autonomía de decisión sobre el personal del laboratorio con respecto a:	162
Gráfico 9. Actor que nombra al director del laboratorio	163
Gráfico 10. Tipo de presupuesto	163
Gráfico 11. Medida en la que han sido objeto de críticas por parte de otras unidades públicas, actores políticos o medios de comunicación debido a la falta de conformidad/correspondencia con los objetivos y preferencias políticas	163
Gráfico 12. Organizaciones que influyen en las decisiones tomadas por el laboratorio:	164

## Anexos

### 1. Cuestionario a directores de Laboratorios de Innovación Pública

El presente cuestionario se deriva del trabajo de investigación doctoral denominado: “Laboratorios de innovación pública: cambio y estabilidad”, el cual tiene como finalidad identificar los factores que influyen en la creación y continuidad de los Laboratorios de innovación pública en gobiernos subnacionales, abordados como políticas públicas de innovación.

**Objetivo del cuestionario:** Identificar las características organizacionales de los laboratorios de innovación pública que los distinguen del resto de las organizaciones públicas y que les dan la cualidad de innovadores.

**Objetivos específicos:**

1. Estudiar los patrones de autonomía y control de los laboratorios de innovación pública;
2. Explicar los patrones de autonomía y control de los laboratorios de innovación pública haciendo referencia a factores contingentes como campos de políticas, tareas, edad, tamaño ...
3. Estudiar los efectos de los patrones de autonomía y control de los laboratorios de innovación pública sobre el desempeño y los resultados organizacionales (teniendo en cuenta la interacción con la cultura organizacional).

El cuestionario se basa en una investigación a largo plazo y a gran escala en organizaciones del sector público en Europa: el proyecto de investigación COBRA (Common Public Organisation Data Base for Research & Analysis). Basado en la estructura y lógica comprobadas, el cuestionario COBRA aborda la autonomía de las agencias hacia sus principios políticos y administrativos en cinco dimensiones:

1. Identificación y entorno.
2. Autonomía de la organización.
3. Dirección y control de la organización por parte del ministerio / ministro de origen y otros organismos.
4. Cultura de la organización.
5. Desempeño de la organización.

El cuestionario se ha diseñado para aplicarse a los directores de las agencias públicas que se entienden como organizaciones que tiene las siguientes características:

- Es estructuralmente diferenciado de otras organizaciones.
- Cuentan con alguna capacidad para la toma de decisiones autónomas.
- Cuentan con alguna expectativa de continuidad en el tiempo
- Realizan alguna función pública
- Tienen algo de personal y
- Algunos recursos financieros
- Es creado por el gobierno, financiado en su mayor parte por el gobierno o bajo escrutinio administrativo por parte del gobierno.

En específico los laboratorios de innovación pública seleccionados para el estudio cumplen con estos criterios, razón por la cual se ha adaptado el cuestionario a dichos casos.

### **Estructura del cuestionario**

El cuestionario está estructurado en cinco grupos de preguntas: uno básico sobre la información del encuestado, y otros cuatro los cuales se identifican con las dimensiones planteadas. Cada grupo consta de preguntas de opción múltiple. Algunas preguntas cuentan con una nota previa en el caso de que las respuestas u opciones puedan causar confusión o no apliquen al caso de la organización que responde.

#### **Dimensión 1. Información del encuestado.**

- 1. ¿Cuál es el nombre de la organización?**
- 2. ¿Cuál es la función que usted cumple en la organización?**

#### **Dimensión 2. Identificación y entorno.**

- 3. ¿Cuántos años ha trabajado usted en esta organización?**

1 año	
2 años	
3 años	

4 años	
5 o más años	

**4. ¿En qué año se estableció su organización en su estado legal actual?**

**5. ¿Cuántos empleados tiene su organización a la fecha? (indique los números en equivalentes a tiempo completo)**

**6. ¿Cuál es el tamaño total del presupuesto con el que trabaja su organización (en dólares estadounidenses) al 31 de diciembre del 2020?**

**7. ¿Cuáles son las fuentes de ingresos para su organización? (más de una respuesta)**

Transferencia directa del gobierno al que pertenece	
Ingresos por ventas y servicios	
Ingresos por proyecto / ingresos por comisiones	
Obsequios, patrocinios y membresías	
Otros tipos de ingresos autogenerados	
Otros	

**8. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otros, escriba cuáles**

**9. Por favor, asigne una parte aproximada estimada (en porcentajes) de cada fuente de ingresos en el ingreso total de la organización**

Transferencia directa del gobierno al que pertenece	
Ingresos por ventas y servicios	
Ingresos por proyecto / ingresos por comisiones	
Obsequios, patrocinios y membresías	
Otros tipos de ingresos autogenerados	
Otros, ¿Cuáles?	

**10. ¿Cuál es el campo de políticas en el que opera su organización? (seleccione hasta dos opciones)**

Servicios públicos generales	
Defensa	

Orden público y seguridad o asuntos económicos	
Protección del medio ambiente	
Servicios de vivienda y comunidad	
Salud	
Recreación, cultura y religión	
Educación	
Protección social	
Otro. Indique cuál	

**11. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otro, escriba cuál.**

**12. ¿Cuál es la tarea primaria y secundaria de su organización? (colóquelas en orden de prioridad)**

Formulación de políticas públicas	
Regulación-escrutinio-control-inspección	
Otro tipo de ejercicio de autoridad pública	
Servicios públicos en general	
Negocios y servicios industriales.	
Otro, ¿cuál?	

**13. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otro, escriba cuál**

**4. ¿En qué medida las siguientes declaraciones caracterizan la relación de la organización con el departamento/ministerio central? (colóquelas en orden de prioridad)**

La organización tiene principalmente tareas de implementación.	
Las organizaciones tienen tareas dentro del área de desarrollo de políticas.	
La organización puede desarrollar propuestas para el desarrollo de políticas dentro de su área de responsabilidad.	
La organización puede negociar independientemente con actores externos (por ejemplo, asociaciones de interés).	
La experiencia de la organización es utilizada por el departamento/ministerio central.	

**15. ¿En qué medida ha cambiado la relación de la organización con el departamento/ministerio central durante los últimos cuatro años?**

(1) aumentó fuertemente	
-------------------------	--

(2) aumentó	
(3) sin cambios	
(4) disminuyó	
(5) disminuyó fuertemente	

**16. Volviendo al establecimiento de su organización; ¿cómo se estableció? más específicamente fue una:**

Fusión/unión	
Separación/división	
Sucesión	
Recientemente establecido	
Otra, ¿Cuál?	

**17. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otro, escriba cuál**

**18. ¿Cuáles de las siguientes unidades son clientes/usuarios/grupos objetivo relevantes de las actividades, servicios y/o productos de su organización? (varias respuestas posibles/seleccione hasta tres opciones)**

**Cliente:** Es aquel que recibidos realiza un pago por los servicios.

**Usuario:** Es aquel que participa en las actividades, hace uso de los servicios y/o productos sin cubrir un pago

**Grupos objetivo:** Son aquellos que son beneficiarios directos de las actividades, servicios y/o productos

Tipo de unidad	cliente/usuario/grupo objetivo
Agencias de servicio civil	
Organizaciones/fundaciones gubernamentales	
Unidades del nivel administrativo local	
Unidades del nivel administrativo nacional/regional	
Empresas/compañías/fundaciones privadas	
Organizaciones/colectivos de voluntariado	
Individuales privados	
Organizaciones internacionales/unidades de otros países	

**19. Dadas las principales tareas de su organización; ¿hay otros actores/organizaciones que ofrecen productos y/o servicios similares en la misma área en la que está activa su organización?**

Sí	
----	--

No, pase a la pregunta 21
------------------------------

**20. ¿Con cuál/es de estas otras organizaciones compite la suya?**

Agencias de servicio civil	
Organizaciones/fundaciones gubernamentales	
Unidades del nivel administrativo local	
Unidades del nivel administrativo nacional/regional	
Empresas/compañías/fundaciones privadas	
Organizaciones/colectivos de voluntariado	
Individuales privados	
Organizaciones internacionales/unidades de otros países	

**21. ¿Está su organización involucrada en redes de cooperación con otras organizaciones públicas o privadas para la planificación o el desempeño de tareas organizacionales?**

Si	
No, pase a la pregunta 17	

**22. ¿quiénes son los participantes más relevantes en la red más importante (varias respuestas posibles)?**

Agencias de servicio civil	
Organizaciones/fundaciones gubernamentales	
Unidades del nivel administrativo local	
Unidades del nivel administrativo nacional/regional	
Empresas/compañías/fundaciones privadas	
Organizaciones/colectivos de voluntariado	
Individuales privados	
Organizaciones internacionales/unidades de otros países	

**23. ¿Cuál es la tarea principal y secundaria de su organización en el ciclo de políticas? (varias respuestas posibles)**

Diseño/preparación de políticas	
Implementación de políticas	
Evaluación de políticas	

**24. ¿Quién es responsable en la organización de la gestión diaria?**

Gerente superior individual	
Varios altos directivos	
Comité de directores	
Comité de directores y gerentes	
Otra (especificar)	

**25. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otra, escriba cuál****Dimensión 3. Autonomía de la organización**

**Nota: Se define autonomía como “el nivel de competencias de toma de decisiones (discreción) de una organización. Se distingue entre:**

- **Autonomía administrativa (la elección y el uso de recursos financieros, humanos y de otro tipo) y**
- **Autonomía política (objetivos, grupos destinatarios, instrumentos políticos, calidad y cantidad de productos, procesos y procedimientos, emisión de reglamentos generales o decisiones en casos individuales), cada uno a nivel estratégico u operativo.”**

**26. Puede la organización sin el consentimiento previo del departamento/ministerio central establecer una política general para la organización con respecto a la mayoría de los aspectos de (seleccione las opciones en las que la respuesta es afirmativa):**

El nivel de salarios para grupos de personal.	
Condiciones para promociones para grupos de personal	
Forma de evaluar al personal para grupos de personal	
Forma de nombrar personal para grupos de personal	
Criterios generales de reducción de personal en la organización.	
Establecer el número de personal (dentro de los límites presupuestarios)	

**27. ¿Puede su organización decidir sin el consentimiento previo del departamento/ministerio central sobre lo siguiente para la mayoría de los miembros individuales del personal? (seleccione las opciones en las que la respuesta es sí) (varias respuestas posibles):**

Incrementar el salario de un empleado en específico	
Promover un ascenso de un empleado en específico	
Evaluar a un empleado en específico	

Nombrar a un individuo en específico	
Retirar del cargo/despedir a un solo empleado	

**28. ¿Puede su organización decidir sin el consentimiento previo del departamento/ministerio central? (seleccione las opciones en las que la respuesta es sí) (varias respuestas posibles)**

Tomar préstamos para inversiones	
Establecer tarifas para servicios o productos	
Participar en participaciones en derecho privado de personas jurídicas	
Cambiar entre los presupuestos para personal y los costos de funcionamiento	
Alternar entre los presupuestos para personal o los costos corrientes por un lado y las inversiones por otro lado	
Cambiar entre los presupuestos de diferentes años.	

**29. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es más válida?**

**(1) Dentro del marco legal que se aplica, ¿qué actor hace la delineación/elección exacta del grupo objetivo de la política que ejecuta su organización?**

La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, el departamento/ministerio central no está involucrado en el proceso de toma de decisiones y no establece restricciones	
La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, el departamento/ministerio central solo participa ligeramente en el proceso de toma de decisiones y establece solo restricciones menores	
La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, después de haber consultado explícitamente al departamento/ministerio central	
La organización toma la mayoría de las decisiones de las decisiones por sí misma bajo condiciones explícitas o restricciones establecidas por el departamento/ministerio central	
El departamento/ministerio central toma la mayoría de las decisiones después de haber consultado a la organización.	
El departamento/ministerio central toma la mayoría de las decisiones independientemente de la organización	

Ni el departamento/ministerio central, ni la organización deciden sobre este asunto, ya que la legislación involucrada no deja margen para discreción sobre el asunto.	
--	--

**30. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es más válida?**

**(2) Dentro del marco legal que aplica, qué actor hace la elección / selección de los instrumentos de política (subsidios, ...) de la política que ejecuta su organización:**

La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, el departamento/ministerio central no está involucrado en el proceso de toma de decisiones y no establece restricciones	
La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, el departamento/ministerio central solo participa ligeramente en el proceso de toma de decisiones y establece solo restricciones menores	
La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, después de haber consultado explícitamente al departamento/ministerio central	
La organización toma la mayoría de las decisiones de las decisiones por sí misma bajo condiciones explícitas o restricciones establecidas por el departamento/ministerio central	
El departamento/ministerio central toma la mayoría de las decisiones después de haber consultado a la organización.	
El departamento/ministerio central toma la mayoría de las decisiones independientemente de la organización	
Ni el departamento/ministerio central, ni la organización deciden sobre este asunto, ya que la legislación involucrada no deja margen para discreción sobre el asunto.	

**31. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es más válida?**

**(3) Dentro del marco legal que se aplica, qué actor toma decisiones sobre el cumplimiento de las tareas (la forma en que se implementan las tareas, la priorización exacta de las actividades dentro de las tareas) que ejecuta su organización:**

La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, el departamento/ministerio central no está involucrado en el proceso de toma de decisiones y no establece restricciones	
La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, el departamento/ministerio central solo participa ligeramente en el proceso de toma de decisiones y establece solo restricciones menores	
La organización toma la mayoría de las decisiones por sí misma, después de haber consultado explícitamente al departamento/ministerio central	
La organización toma la mayoría de las decisiones de las decisiones por sí misma bajo condiciones explícitas o restricciones establecidas por el departamento/ministerio central	
El departamento/ministerio central toma la mayoría de las decisiones después de haber consultado a la organización.	
El departamento/ministerio central toma la mayoría de las decisiones independientemente de la organización	
Ni el departamento/ministerio central, ni la organización deciden sobre este asunto, ya que la legislación involucrada no deja margen para discreción sobre el asunto.	

**32. ¿En qué medida son las siguientes actividades realizadas por la organización (incluidas las unidades regionales o locales si existen) o el ministerio central? (asigne el número que corresponda a cada opción)**

- 1 = solo por el ministerio/departamento central  
 2 = predominantemente por el ministerio/departamento central  
 3 = en partes iguales por el ministerio/departamento central y la organización  
 4 = predominantemente por la organización  
 5 = solo por la organización  
 6 = no aplica

<b>Actividades</b>	<b>No. Asignado</b>
Respuesta a preguntas parlamentarias	
Preparar al titular del departamento/ministro central para las reuniones parlamentarias (por ejemplo, comités, turno de preguntas)	
Brindar otros servicios al titular del departamento/ministro central (por ejemplo, preparación de discursos)	
Formulación de proyectos de leyes o decretos	
Formulación de reglamentos, directrices, etc.	

Promulgación de reglamentos, directrices, etc.	
Comentando proyectos de ley o decretos de otros ministerios	
Apoyo a iniciativas políticas (por ejemplo, catálogos de ideas)	
Implementación de decisiones y medidas políticas	
Participación en negociaciones a nivel internacional	
Redacción de estrategias para toda el área de responsabilidad del departamento/ministerio central (por ejemplo, declaración de misión, estrategia de reforma)	
Evaluación/valoración/retroalimentación sobre la efectividad de los programas de políticas, leyes, medidas.	

#### Dimensión 4. Dirección y control de la organización

**33. ¿Está su organización involucrada en el establecimiento de estos objetivos (que no sean objetivos puramente financieros)? y ¿en qué medida es este el caso principalmente/predominantemente (solo una respuesta)?**

Nos fijamos los objetivos nosotros mismos	
Los establecemos después de consultar a una unidad ejecutiva política (por ejemplo, titular del departamento/ministro) o administrativa (por ejemplo, departamento/ministerio central)	
Los establecemos junto con una unidad ejecutiva política (por ejemplo, titular del departamento/ministro) o administrativa (por ejemplo, departamento/ministerio central) (como socios iguales) mediante un proceso de negociación o concertación.	
Una unidad de alto nivel político (por ejemplo, titular del departamento/ministro) o administrativo (por ejemplo, ministerio central) lo hace después de consultar a nuestra organización, una unidad de alto nivel político (por ejemplo, titular del departamento/ministro) o administrativo (por ejemplo, ministerio central) lo hace solo sin consultar a nuestra organización	

**34. Con respecto a los objetivos (que no sean objetivos puramente financieros) de su organización; ¿en qué documentos se especifican estos y estos objetivos se refieren a objetivos medibles?**

Documento	Sí contiene objetivos medibles	Sí, sin objetivos medibles	No
Forma de (cuasi) contrato con el departamento/ministerio central (por ejemplo, convenio, acuerdos de desempeño)			
Estatuto o acto de establecimiento			
Documentos de subsidio			

Documento de asignación de presupuesto / carta de asignación			
Carta de regulación			
Documento centrado en objetivos individuales para el CEO			
Los documentos con un solo propósito interno dentro de la organización 'especifican ...			
Otros (especificar ...)			

**35. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otros, escriba cuáles**

**36. ¿Qué se mide con los indicadores que se utilizan?**

Objeto de medición	Sí	No
Efectos sociales		
Calidad de la prestación del servicio		
Salida cuantitativa		
Uso de recursos		
Efectos, calidad o producción en relación con los recursos.		

**37. ¿En qué medida se utilizan los indicadores en la relación de dirección entre la organización y el departamento/ministerio central (en lugar de ser utilizados con fines organizativos internos)?**

Escala de puntos				
1- Nada nunca	2- casi nunca	3- promedio	4- casi siempre	5- En gran medida siempre

**38. ¿Con qué frecuencia informa su organización sobre los resultados y los objetivos alcanzados (que no sean objetivos puramente financieros) a la unidad ejecutiva política (por ejemplo, titular del departamento/ministro central) o administrativa (por ejemplo, departamento/ministerio central) (una respuesta)?**

Por informes mensuales o con mayor frecuencia.	
Por informes cada 2 a 4 meses.	
Por informes cada medio año	
Por informes anuales	
Por informes con una frecuencia de menos de una vez al año	
Sin informe / No aplicable	

**39. ¿Por quién se evalúan los resultados o el logro de objetivos (aparte de los objetivos puramente financieros) de la organización (varias respuestas posibles)?**

Para la misma organización	
(Departamento central y / o ministro	
Terceros por orden de la organización.	
Terceros por orden del ministerio central / ministro	
Otros, ¿Cuáles?	
Nadie	

**40. ¿Hay recompensas en caso de buenos resultados o el logro de las metas u objetivos para la organización? (Si su respuesta es No, pase a la pregunta 37)**

Sí	
No	

**41. ¿Son estas recompensas (varias respuestas posibles):**

Aumento salarial o bonificación para el gerente u otro miembro del personal	
Mayor asignación de recursos (medios financieros para la organización)	
Mayor autonomía para la organización en relación con las unidades político-administrativas superiores.	
Otra (por favor especifique ...)	

**42. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otra, escriba cuál**

**43. ¿Existen sanciones en caso de malos resultados o el incumplimiento de las metas u objetivos? (Si su respuesta es No, pase a la pregunta 45)**

Sí	
No	

**44. ¿Son estas sanciones (varias respuestas posibles)?**

Disminución salarial o reducción de bonificación para el gerente u otro miembro del personal	
Disminución de la asignación de recursos	
Menos autonomía para la organización en relación con las unidades político-administrativas superiores	
Reestructuración o abolición de la organización.	

Otros (especificar ...)	
-------------------------	--

**45. ¿Su organización está sujeta a una auditoría/inspección/escrutinio regular y quién realiza estas auditorías periódicas (varias respuestas posibles)?**

No, nuestra organización no está sujeta a una auditoría regular	
Sí, lo hacemos nosotros mismos (interno)	
Sí, contratamos a otro para hacerlo	
Sí, por otra unidad del gobierno ejecutivo (por ejemplo, la Unidad de Auditoría Interna)	
Sí, un tribunal de cuentas vinculado al parlamento lo hace	
Sí, por otros actores comisionados por las autoridades de supervisión (especifique)	

**46. ¿En qué temas se centra principalmente el contenido de estas auditorías/inspecciones/escrutinios (es posible obtener más respuestas)?**

	Asuntos financieros	Desempeño y resultados organizacionales generales	Legalidad y cumplimiento de normas	Sistemas de control interno	Otros	No aplicable
Auditoría interna por nosotros mismos						
Por otros actores contratados por nosotros						
Por otra unidad del gobierno ejecutivo						
Por el tribunal de cuentas						
Por otros actores comisionados por el gobierno						

**47. ¿Tiene su organización una junta directiva?**

Sí, únicamente con una función de asesoramiento (aconseja a la administración de la organización y al ministro / departamento principal)	
Sí, con competencias para la toma de decisiones y responsable de supervisar la dirección y la entrega del desempeño de la organización (sus decisiones son vinculantes para la organización)	
No	

**48. En caso de que su organización tenga una junta (gobernante), ¿por quién o qué actor se nombra (son nombrados los miembros)?**

Por el gobierno o ministro	
Por el gobierno o ministro después de la nominación o consulta de la organización, es decir, la gerencia o los empleados)	
Por el consejo general de la organización (en caso de reunión de la compañía de accionistas, asamblea general)	
Por el gobierno o ministro después de la nominación o consulta de grupos de interés y / o partes interesadas de la organización	
Por el parlamento a través de nominación por ministro o gobierno	
Por otro actor (especificar)	

**49. Si hay una junta (gobernante) en su organización, ¿cuántos miembros hay de los siguientes grupos y cuántos tienen derecho a voto?**

	Número de estos representantes	Número de estos representantes con derecho a voto
Representantes del gobierno central		
Otros representantes gubernamentales		
Representantes de organizaciones de empleados (sindicatos)		
Representantes de organizaciones de empleadores		
Representantes de las partes interesadas (por ejemplo, grupos de interés, grupos de clientes)		
Representantes de empleados de la organización.		
Expertos independientes		
La alta dirección de la organización.		
Representantes de accionistas privados (en el caso de una empresa con accionistas)		
Otros (especificar...)		

**50. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otros, escriba cuáles**

**51. ¿Por quién o por qué actor se nombra al CEO de la organización?**

Por la junta de gobierno de la organización	
Por el gobierno o ministro	
Por el gobierno o ministro después de la nominación o la consulta de la junta directiva de la propia organización (es decir, la gerencia de los empleados) Por el consejo general de la organización (en caso de reunión de accionistas de la empresa, asamblea general)	
Por el parlamento después de la nominación por ministro o gobierno	
Por otro actor (especificar)	

**52. ¿En qué tipo de contrato se nombra al CEO?**

Permanente / regular	
Plazo fijo	

**53. ¿Por quién o qué actor se evalúa formal y regularmente el desempeño del CEO con respecto al (logro de) objetivos establecidos para él personalmente (varias respuestas posibles)?**

Gobierno o ministro	
Junta de gobierno de la organización	
Parlamento (y sus comités)	
Otro (por favor especifique)	
No es relevante	

**54. ¿Sobre qué base es el CEO de la organización responsable ante la autoridad de supervisión (varias respuestas posibles)?**

	Sí, en gran medida	Sí, en cierta medida	No
Resultados y logro de objetivos			
Funcionamiento general de la organización.			
Administración de financiamiento, presupuesto y contabilidad.			
Legalidad o cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos.			
Otra especificar)			

**55. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otra, escriba cuál**

**56. ¿Cuántas veces (aprox.) la alta gerencia de su organización tiene contacto formal (en reuniones formales de dirección con procedimientos escritos o agenda oficial) con los superiores políticos responsables (por ejemplo, titular del departamento/ministro central) y/o administrativos (por ejemplo, departamento/ministerio central)?**

Una vez o más a la semana	
Una vez o más al mes	
Trimestral	
Dos veces al año	
Una vez al año	
Menos de una vez al año	
Nunca	
Irrelevante	

**57. ¿Qué organizaciones influyen de alguna manera en las decisiones (con respecto a la dirección y la estrategia) tomadas por su organización y en qué medida?**

	En gran medida	Hasta cierto punto	No
Parlamento (Comisiones Incluidas)			
Gobierno			
Ministro principal			
Departamento/Ministerio central			
Ministro/Ministerio de Hacienda			
Ministro/Ministerio de Servicio Civil			
Otros niveles gubernamentales			
Otros niveles internacionales			
Auditor General			
Organismo regulador (regulador del mercado)			
Grupos de clientes			
Grupos de interés			
Medios de comunicación en masa			
El público			
Consultores privados - auditores			
Grandes corporaciones			
Otros (especificar...)			

**58. Tiene el titular del departamento/ministro central de su organización:**

	Sí	No
Un derecho de veto para las decisiones sobre su organización		
Influencia en las decisiones de la organización por medio de representantes con derecho a voto en los órganos de toma de decisiones de la organización		
Influencia en las decisiones de la organización por medio de agentes de control (representantes sin derecho a voto, pero principalmente una función de control puro en los órganos de toma de decisiones de la organización)		

**59. ¿Sobre qué base son los miembros de la junta de gobierno responsables ante la autoridad de supervisión (varias respuestas posibles)?**

Resultados y logro de objetivos	
Funcionamiento general de la organización.	
Administración de financiamiento, presupuesto y contabilidad.	
Legalidad o cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos.	
Otros (especificar ...)	
Sin responsabilidad	

**60. Si su organización tiene un presupuesto, ¿puede considerar este presupuesto principalmente como:**

Basado en ingresos	
Basado en actividades	
Basado en egresos	
Basado en efectos	

**61. ¿Cuáles son los principios básicos de contabilidad para la organización?**

Basado en efectivo	
Basado en efectivo modificado	
Devengo	
Devengo completo	

**62. ¿Existen reglas que restrinjan al departamento/ministerio central de la instrucción de la organización? (Si su respuesta es No, pase a la pregunta 66)**

Sí	
No	

**63. En caso afirmativo, son estas reglas (varias respuestas posibles):**

Relevantes para toda la organización.	
Relevantes para partes de la organización	
Sobre la instrucción general	
Sobre instrucciones detalladas / caso específico	
Consagrado en la ley	
No consagrado en la ley	

**64. Además de la asignación de recursos de la organización (documento que le asigna su estatus), ¿qué otros factores se comunican a través de la carta de asignación? (Varias respuestas posibles)**

Criterios específicos y comprobables para el logro de objetivos	
Señales de preferencias	
Descripción del propósito y actividades.	
Señales profesionales	
Objetivo de producción / eficiencia	

**65. ¿La carta de asignación está sujeta a cambios durante el período presupuestario?**

Sí, a menudo	
Sí, pero rara vez	
No	

**66. Mirando hacia atrás en los últimos 4 años, ¿qué cambios son más relevantes con respecto a la carta de asignación de la organización? (Varias respuestas posibles)**

Se ha vuelto más largo	
Se ha vuelto más corto	
Mayor enfoque en líneas generales.	
Mayor enfoque en detalles / casos singulares	
Más obligatorio	

Menos obligatorio	
Principalmente lo mismo	

**67. ¿Qué aspectos de las actividades de la organización están sujetos a auditoría/control/regulación? (Varias respuestas posibles)**

Desempeño / función administrativa	
Regulaciones sobre economía para organizaciones gubernamentales	
Personal	
Rentabilidad	
Nivel de logro del objetivo	
La aplicación de la organización y el cumplimiento de las normas, reglamentos y preceptos generales	
Presupuestos y contabilidad	
El seguimiento de la organización en líneas generales y políticas proporcionadas por las autoridades políticas.	
Sistemas de control interno	

**68. ¿En qué medida la auditoría/control/regulación tiene el carácter de asesoramiento?**

En gran medida	
En cierta medida	
En pequeña medida	
Sin importancia	

**69. ¿Qué tan comunes son los siguientes tipos de auditoría/control/regulación para la organización?**

	Muy común	Algo común	No común
Mutualidad			
Aleatoriedad controlada			
Competencia			
Vigilancia			

**70. ¿En qué medida la organización durante los últimos 5 años ha sido objeto de críticas por parte de otras unidades públicas, actores políticos o medios de comunicación debido a la falta de conformidad / correspondencia con los objetivos y preferencias políticas?**

No ha ocurrido	
----------------	--

En muy poca medida	
Hasta cierto punto	
En gran medida	

**71. ¿La organización ha establecido un comité de auditoría?**

Sí	
No	

**72. En caso afirmativo, ¿cuántos miembros tiene el comité de auditoría? ¿Y cuántos miembros tienen experiencia en lo siguiente?**

Auditoría y contabilidad	
General	
administración	
Otro	

**73. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otro, escriba cuál**

**74. ¿La organización realiza informes anuales?**

Sí	
No	

**75. ¿La organización tiene un código de conducta comercial que define los estándares de comportamiento a los que los miembros de la junta deben suscribirse?**

Sí	
No	

**76. ¿Tiene la organización un código de conducta comercial que defina los estándares de comportamiento a los que se suscribirán los empleados de la organización?**

Sí	
No	

**77. ¿Se registra por escrito el papel específico del CEO?**

Sí	
----	--

No	
----	--

**78. En caso afirmativo, ¿dónde está escrito esto? (seleccione todas las opciones relevantes)**

Legislación	
Contrato del CEO	
Otros (especificar)	

**79. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otros, escriba cuáles**

**80. ¿La responsabilidad específica del CEO se registra por escrito?**

Sí	
No	

**81. En caso afirmativo, ¿dónde está escrito esto? (seleccione todas las opciones relevantes)**

Legislación	
Contrato del CEO	
Otros (especificar)	

**82. Si su respuesta a la pregunta anterior fue Otros, escriba cuáles**

**83. ¿En qué medida existe una correspondencia entre el presupuesto de la organización y las cuentas?**

Muy grande	
Bastante grande	
Bastante pequeño	
Muy pequeño	

#### **Dimensión 4. Cultura de la organización.**

**84. Evalúe su organización como es ahora. Señale para cada artículo el número que según usted describe cuán característico es el artículo para su organización (por lo tanto, no para usted personalmente) en una escala de 1 a 5. Intente mirar a tu organización desde la distancia.**

**1 Muy poco característico**

**2 Inusual**

**3 Neutro**

**4 Característico**

**5 Muy característico**

Centrarse en el logro de la tarea	
Innovación	
El entrenamiento es importante	
Confiar	
Respeto a los derechos individuales.	
Orientación al detalle	
Énfasis en la calidad de la prestación del servicio.	
Promoción en la organización	
Atención a los detalles	
Toma de riesgos	
Dando a los clientes lo que esperan	
Trabajando duro	
Empatía con los empleados.	
Integridad	
Recompensas iguales	
Honestidad	
Cooperación con colegas.	
Valoración de clientes	
Compensación justa	
Orientado a objetivos	
(Voluntad) para experimentar	
Precisión	
Posibilidades de avance	
Cuidar a los empleados	
Exactitud	
Espíritu de equipo	
Orientación a resultados	
Compensación relacionada con la prestación	
Creatividad	
Cumplir las promesas	
Desarrollo profesional personal	
Orientación al equipo	
Relaciones con los clientes	
Cooperación con otros	

### **Dimensión 5. Desempeño de la organización**

**85. Hasta qué punto suceden las siguientes cosas en su organización**

	No	en pequeña medida	en gran medida
Desarrollo de productos y servicios innovadores.			
Extensión de la prestación del servicio por pago			
Reestructuración de procesos internos al mercado, producto o grupo objetivo.			
Estándares de calidad para la producción / prestación de servicios.			
Encuestas de clientes			
Planificación durante años en forma de un plan de varios años o un plan de negocios.			
Dirección interna de las subunidades organizativas y niveles más bajos de gestión de objetivos y resultados.			
Asignación interna de recursos a unidades organizativas en función de los resultados.			
Desarrollo de un sistema interno de informes y evaluación que permita a la junta directiva y a la gerencia evaluar los resultados con respecto a los objetivos establecidos.			
Mayor autonomía de gestión interna de niveles de gestión más bajos en relación con la gestión de recursos financieros y humanos			
Desarrollo de un HRM orientado a resultados (por. Paga orientada a resultados, establecimiento de objetivos y metas a alcanzar)			
Desarrollo de sistemas de cálculo de costos.			
Un cambio en el papel de la junta directiva de la organización de un control más operativo a un control más estratégico			
Sistemas de gestión de calidad (p. Ej., ISO, CAF, Balanced Score Card)			
Unidades internas que controlan la calidad.			
Informes públicos sobre el desempeño de la organización en p. Ej. informes anuales, informes presupuestarios, ...			

**86. ¿Cuántos puntos le da a su organización con respecto a los resultados generales de la organización, en una escala de 1 a 10? Donde 1 es el puntaje más bajo y 10 es el puntaje más alto**

**87. ¿Cómo evaluaría los resultados de la organización con los siguientes criterios, en una escala de 1 a 10? 1 es el puntaje más bajo, 10 es el puntaje más alto**

Resultado	Puntaje
Eficiencia	
Eficacia	
Calidad	
Motivación	
Satisfacción del personal.	
Calidad de gestión	
Cohesión interna	
Estabilidad de la organización en el entorno.	
Flexibilidad de la organización.	
Receptividad a la sociedad	
Responsabilidad ante la sociedad	
Prestación de servicios a nivel democrático	

**88. ¿Se utilizan las siguientes técnicas o instrumentos en la organización?**

Técnicas o instrumentos	Sí	No
Informes públicos sobre el desempeño de la organización en informes anuales, documentos de presupuestos, planes operativos, planes estratégicos.		
Estándares de calidad para la producción / prestación de servicios.		
Encuestas de clientes		
Sistemas de gestión de calidad (es decir, ISO, BSC)		
Unidades internas que controlan la calidad		
Dirección de objetivos y resultados a través de las reglas de la economía		
Dirección equilibrada de goles		
Gestión del proceso de valor		
Costeo basado en actividades (ABC)		
Valor Económico Agregado (EVA)		
Dirección contractual		
Gestión basada en actividades (ABM)		
Benchmarking		
Administración basada en Valor		
Gestión de calidad total.		
Gestión en equipo		
Gestión basada en el conocimiento		
Gestión basada en servicios		

## **2. Guía de entrevista a directores de Laboratorios de Innovación Pública**

La presente entrevista es parte del trabajo de investigación doctoral titulado: “Laboratorios de innovación pública: cambio y estabilidad”, el cual tiene como objetivo identificar los factores que confluyen en la continuidad de los laboratorios de innovación pública como políticas públicas en los gobiernos latinoamericanos. Para esto, el estudio se basa en la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP) (Jones y Baumgartner, 1993; 2009), la cual permite abordar tanto la estabilidad como el cambio en las políticas públicas.

El objetivo de la entrevista es explorar el conocimiento y la experiencia del director o directora del laboratorio de innovación pública en la conducción de este, particularizando en cinco elementos que propone la TEP (John, 2016: la imagen de la política, los medios de comunicación, la sede de toma de decisión, los grupos de interés, y los emprendedores políticos), buscando enfatizar en los factores que han influido en el desarrollo y continuidad del propio laboratorio.

Para el diseño de la presente entrevista se tomó como referente el concepto de entrevista en profundidad de Taylor y Bodgan (1994), que se entienden como: “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como lo expresan con sus propias palabras”. Particularmente, la entrevista se ciñe al segundo tipo que los autores delimitan, el cual se dirige al aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente, que en el caso del proceso de configuración y diseño de la política de innovación pública se da como una actividad reservada a los grupos cerrados de tomadores de decisiones gubernamentales. Así, se identifica al entrevistado como un informante del proceso y visualización de la política.

La forma de selección de los entrevistados es resultado de la solicitud de contacto por correo electrónico, haciendo una presentación personal, del programa de doctorado y la institución, del proyecto de investigación y de las características de la entrevista. Como parte de las acciones preparatorias de la entrevista, previamente se le hace llegar al entrevistado un cuestionario que pretende explorar características organizacionales del laboratorio, con el cual se abre el panorama interno. Posteriormente se le envía una guía de entrevista que contiene los tópicos generales por abordar, con el objetivo y una explicación sobre estos. Asimismo, se le explica la dinámica de desarrollo de la entrevista y el tiempo de duración.

## Estructura de la entrevista

1. Presentación personal y agradecimiento de la oportunidad para realizar la entrevista.
2. Explicación del proyecto de investigación
3. Descripción de la dinámica de la entrevista
4. Explicación de los temas por abordar
5. Inicio de la entrevista con la solicitud de presentación personal, con datos como nombre, cargo, nombre del Laboratorio, tiempo trabajando en esa institución, ...
6. Aplicación de preguntas generales sobre el laboratorio, sus actividades y desarrollo:
  - a. Proceso de creación y desarrollo: iniciativa, apoyo y aliados, barreras
  - b. ¿Cuál es su concepto de innovación en el sector público? ¿Cómo concibe usted la tarea de innovar en el sector público? Perfiles del equipo de trabajo
  - c. ¿Qué papel juega el laboratorio en la tarea de innovación en el sector público? ¿Qué sector de políticas o problema social atiende el laboratorio?
  - d. ¿Qué tipo de actividades desarrolla el laboratorio? ¿Qué modelo (metodología) de trabajo es el que implementan? ¿Qué proyectos se han desarrollado en el tiempo? ¿Cuáles han tenido éxito y cuáles han fracasado? ¿A qué se le atribuyen esos resultados?
  - e. ¿Con qué actores se vincula el laboratorio para el desarrollo de sus actividades y por qué razones? ¿Qué tipo de alianzas se han realizado con esos actores? ¿Qué resultados se han obtenido? ¿Con qué actores no se han vinculado y por qué?
  - f. ¿Qué fortalezas, debilidades y oportunidades se destacan del laboratorio? ¿Cuáles son los proyectos y actividades que se tiene visualizado llevar a cabo en el futuro? ¿Qué expectativas se tienen sobre el futuro del laboratorio?
7. Aplicación de preguntas en relación con la TEP
  - a. ¿Qué percepción social se tiene del laboratorio?
  - b. ¿Qué espacios de difusión del trabajo del laboratorio se han utilizado? ¿Los medios de comunicación han difundido la existencia del laboratorio y sus actividades? ¿Cuál ha sido la imagen difundida por los medios de comunicación respecto al laboratorio y sus actividades? ¿Se tiene contrato o vinculación con algún o algunos medios de comunicación para difusión del laboratorio?
  - c. ¿Qué órgano es el encargado de tomar las decisiones sobre la creación y continuidad del laboratorio? ¿Cuál es la valoración que tiene ese órgano sobre el laboratorio y sus actividades? ¿Con qué

frecuencia ese órgano evalúa el trabajo del laboratorio y determina su continuidad y respaldo? ¿Qué tipo de vinculación se genera con ese órgano? ¿Qué labor se realiza para obtener el respaldo de ese órgano para la continuidad del laboratorio?

- d. ¿Cuáles son los grupos de interés que se vinculan con el laboratorio y que son considerados estratégicos para el fortalecimiento político de este (ya sean internos o externos)? ¿Qué tipo de participación tienen estos en el logro de los objetivos del laboratorio en términos institucionales (crecimiento y desarrollo, presupuesto)? ¿Qué labor se realiza para obtener el respaldo de estos grupos para la continuidad del laboratorio?
  - e. ¿Quiénes son los principales impulsores del laboratorio dentro de la estructura gubernamental? ¿De qué forma impulsan el desarrollo y la existencia del laboratorio? ¿Qué tipo de vinculación se tiene con estos impulsores?
8. Cierre de la entrevista con una explicación de la utilidad de los datos proporcionados, así como la forma de tratamiento, y los resultados obtenidos.
9. Agradecimiento de su colaboración y oferta de cercanía en el proceso de desarrollo y publicación de la investigación.