

año 2021

CLAD

¿Hackear lo público?
Innovación en la
gestión pública

06



ESCUELA
CLAD

año 2021

CLAD

**¿Hackear lo público?
Innovación en la
gestión pública**

año 2021

CLAD

**¿Hackear lo público?
Innovación en la
gestión pública**



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



ESCUELA
CLAD

Colección Experiencias Escuela CLAD

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros
- Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela

Correo electrónico: eiapp@clad.org
Twitter, Instagram y LinkedIn: [@clad_org](#)
Facebook: [clad.fb](#)

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación académica: Nelson De Freitas

Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: José Daniel Cuevas
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Gioberthy Monserrat
Ilustración de portada: Miguel Renom

ISBN: 978-980-7925-13-6
Depósito legal: DC2020001373

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2021

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>/ por Francisco Javier Velázquez López</i>	
CAPÍTULO 1	13
¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas	
<i>/ por Rita Grandinetti (Argentina)</i>	
<i>y Cristina Zurbriggen (Uruguay)</i>	
CAPÍTULO 2	57
La innovación pública como oportunidad para fortalecer las capacidades estatales	
<i>/ por Diego Pablo Pando (Argentina)</i>	
CAPÍTULO 3	81
Paradigmas novedosos de las políticas públicas: hacia un enfoque de <i>interconectividad</i>	
<i>/ por Maximiliano García Guzmán (México)</i>	
CAPÍTULO 4	115
Innovación en la administración pública mexicana: rumbo al gobierno abierto	
<i>/ por María Monterva Valenzuela (México)</i>	
CAPÍTULO 5	139
Los mejores casos prácticos presentados	

- 5.1 La innovación con sentido: adolescentes protagonistas de su propio desarrollo físico
/ por *María Crisconio (Argentina)*, *Simone Mello (Brasil)* y *Antonio Posada (Colombia)* 141
- 5.2 Atención estatal efectiva a través de la interconexión de la información pública: Geodatasocial
/ por *Katherin Mamani (Perú)*, *Karen Rátiva (Colombia)* y *Katherine Figueroa (Chile)* y *Marluce Salgueiro (Brasil)* 147
- 5.3 La innovación en la gestión pública de la Dirección de Relaciones Laborales de la República Dominicana
/ por *Claudia García (México)*, *Lorgia Grullón*, *Mariel Díaz* y *Ramón Beltre (República Dominicana)* 153

PRÓLOGO

Las administraciones públicas del siglo XXI afrontan una realidad radicalmente compleja por la innegable llegada de los contextos pandémicos, los problemas ambientales insostenibles no atendidos adecuada ni oportunamente, la irrupción de la robótica, la inteligencia artificial y la cuarta revolución, junto al crecimiento de las diferencias sociales y económicas.

Innovar no es un asunto de moda, atraído por los éxitos económicos de algunas organizaciones del sector privado o del uso mediático en el discurso político de algunos sectores ideológicos, cada vez más asumido por un mayor número de opciones.

Innovar ya no es una posibilidad, ni una estrategia para aplicarla de forma aislada o parcial. Innovar es hoy una necesidad tan inevitable como los desafíos mismos de las administraciones. Las instituciones públicas tienen que ser innovadoras, flexibles y contingentes de una manera integral y radical. Para ello es totalmente imprescindible que sean innovadoras en sus procesos internos de toma de decisiones y de gestión.

Hay determinados aspectos del funcionamiento administrativo que deben ser abordados sin tardanza. Entre ellos, los tocantes a la lentitud de los procesos administrativos, tanto relacionados con la contratación externa, denominada en los últimos años colaboración público-privada, o las fórmulas en exceso dilatadas de contratación de personal para el servicio de las administraciones públicas.

En el primero de los aspectos, ha de hacerse un serio esfuerzo de celeridad en el proceso, sin abandonar los necesarios controles, y en especial fortaleciendo la inspección posterior, a todas luces insuficiente en todos los países que suelen satisfacer el control basándose únicamente en aspectos formales. Aquí tiene su campo de desarrollo la innovación y un aspecto estrechamente relacionado con tal campo, la evaluación del servicio prestado. Hace años ya que hablamos con frecuencia de evaluación como uno de los



aspectos esenciales en el camino de la obtención de una administración más eficaz, eficiente y cercana a los ciudadanos.

La segunda cuestión tiene que ver con la necesidad de fortalecimiento de una función pública profesional. En varios países nos encontramos con el círculo vicioso de la selección. Por una parte, construimos procesos selectivos tremendamente complejos, difíciles y dilatados en el tiempo, que pretenden garantizar el mérito y la capacidad. Por otra, son tan dilatados que permiten el transcurso de numerosos meses antes de finalizarlo, lo que nos lleva a que las necesidades de personal solicitadas resulten obsoletas cuando los procesos selectivos finalizan. La *solución* es la contratación arbitraria de personas cercanas al poder político que se incorporan de inmediato.

En estos dos campos, es absolutamente necesaria la innovación, como lo es en otros muchos, como se encarga de recordarnos la Carta Iberoamericana.

En efecto, la reciente aprobación de la «Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública», el 8 de octubre de 2020, por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, es testimonio del fehaciente interés de los 23 gobiernos que conforman el CLAD en construir una adecuada infraestructura institucional que promueva, de forma decidida e integral, la innovación en las administraciones públicas en sus productos y servicios. Así como también en los ámbitos que tradicionalmente han sido impermeables al discurso innovador; a saber: los sistemas internos de organización del trabajo y la gestión del empleo público.

La Carta ha priorizado ingredientes y estrategias de innovación que tienen como objetivo renovar los procesos decisionales y de gestión de las administraciones públicas. Definen lo que se podría denominar como metaestrategias de innovación:

- Una orientación más proactiva, basada en los esfuerzos de análisis de prospectiva.



- Profundizar en la gestión del conocimiento que, con el concurso de las tecnologías emergentes, fomente una administración cada vez más científica en sus procesos de toma de decisiones y de gestión.
- Alentar lógicas de inteligencia colectiva, mediante nuevos mecanismos organizativos que faciliten una sinergia cooperativa, atendiendo al enorme talento e inteligencia que atesoran los empleados públicos.
- Abrirse proactivamente al amplio espectro de posibilidades de mejora en los procesos decisionales y de gestión, de la mano de la revolución 4.0 (inteligencia artificial y robótica).

Diseñar e implementar estas cuatro macro y metaestrategias de innovación institucional, puede contribuir decididamente a poseer administraciones públicas innovadoras con unos rendimientos exponenciales; pasar de unos procesos de innovación aislados y voluntaristas, a una innovación general e integral, sistemática y sostenible en el tiempo. Además, la Carta hace un esfuerzo por definir en qué consiste la innovación:

La innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse 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 (Art. 2).

El presente libro es una prueba más de esta valiosa dinámica que las administraciones públicas han decidido seguir bajo el liderazgo propositivo del CLAD, y que es directa consecuencia de la realización del Curso Internacional: «¿Hackeando lo público? La innovación para la construcción de nuevas capacidades



públicas», llevado a cabo entre junio y agosto de 2020 en el campus virtual de la Escuela del CLAD.

Cuarenta funcionarios públicos de 15 países, en su mayoría de Iberoamérica: Angola, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Perú, Portugal, República Dominicana y Venezuela, se dieron cita en la primera edición de este Curso Internacional, para aprender y compartir ideas y herramientas de innovación y su aplicación posterior en las respectivas realidades institucionales de los participantes.

Las docentes y coordinadoras académicas del Curso fueron Cristina Zurbriggen y Rita Grandinetti. La primera, doctora en Ciencias Políticas, magna cum laude, de la Universidad Eberhard-Karls, Tubinga, Alemania, profesora en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay, especialista en innovación en diseño de políticas públicas. La segunda, doctora cum laude por la Universidad Politécnica de Valencia, magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y licenciada en Ciencia Política con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, profesora en diversos posgrados nacionales e internacionales y especialista en innovación y gobierno abierto.

El libro presenta cinco capítulos. El primero corresponde al artículo inédito de las docentes del Curso, escrito especialmente para esta publicación. Los capítulos dos, tres y cuatro, son una selección de los mejores *papers* presentados en el área de la innovación de la gestión pública en el pasado Congreso Internacional del CLAD. El último capítulo contiene los resúmenes de los tres mejores trabajos finales entregados por los alumnos reunidos en equipos, siendo propuestas prácticas de implantación de modelos de innovación en contextos institucionales.

- Capítulo 1: «¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas», por las docentes Rita Grandinetti y Cristina Zurbriggen.



- Capítulo 2: «La innovación pública como oportunidad para fortalecer las capacidades estatales», por Diego Pablo Pando, presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Aaeap).
- Capítulo 3: «Paradigmas novedosos de las políticas públicas: hacia un enfoque de interconectividad», por Maximiliano García Guzmán, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Capítulo 4: «Innovación en la administración pública mexicana: rumbo al gobierno abierto», por María de los Ángeles Monterva Valenzuela, catedrática e investigadora de la Universidad Estatal de Sonora, México.

El capítulo 5 incorpora los resúmenes de los tres mejores proyectos presentados por los alumnos durante el Curso Internacional, y que hoy presentamos como aportes concretos para fortalecer la institucionalidad pública:

- «La innovación con sentido: adolescentes protagonistas de su propio desarrollo físico», por María Magdalena Crisconio, gobierno de la provincia de Buenos Aires, Argentina; Simone Portella Teixeira de Mello, Universidad Federal de Pelotas, Brasil; y Antonio María Posada, Alcaldía de Pereira, Colombia.
- «Atención estatal efectiva a través de la interconexión de la información pública: Geodatasocial», por Katherin Yurema Mamani Contreras, Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac, Perú; Karen Viviana Rátiva Sáenz, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia; Katherine Figueroa Aillañir, Universidad de Concepción, Chile; Marluce Alves de Almeida Salgueiro, Universidad Federal de Alagoas, Brasil.
- «La innovación en la gestión pública de la Dirección de Relaciones Laborales de la República Dominicana», por



Claudia García, LAB León: Laboratorio de innovación pública y social en México; Lorgia Grullón, Viceministerio de Evaluación a la Gestión Institucional del Ministerio de Administración Pública (MAP) de República Dominicana; Mariel Díaz, Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública del Ministerio de Administración Pública (MAP); y Ramón Beltre, Viceministerio de Innovación y Modernización del Ministerio de Administración Pública (MAP).

Este libro es un producto concreto del CLAD en su búsqueda por crear fuertes competencias de innovación, siguiendo las metaestrategias establecidas en la Carta Iberoamericana para fomentar una innovación institucional inteligente. En procura de una innovación que tenga los pilares básicos en un pensamiento estratégico (que reflexione sobre lo que puede suceder en el ámbito de los servicios públicos en el futuro), en la gestión del conocimiento, en la utilización adecuada y ética del conjunto de datos e informaciones que poseen las administraciones públicas, en el uso y control de la inteligencia artificial, así como en las mejores fórmulas de utilización de los algoritmos que van a emplearse, para la resolución de los trámites administrativos.

La innovación es una realidad de nuestra época, y para los 23 países iberoamericanos del CLAD debe constituir una meta estratégica que alcance desde los responsables políticos hasta al más modesto de los subordinados, de manera que se alcance una mayor eficacia en la prestación del servicio público. Y si es posible, un incremento de la satisfacción ciudadana, que genere así una mayor confianza en las instituciones públicas.

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General del CLAD

Madrid, enero de 2021



CAPÍTULO 1

¿Hackeando lo público?
Innovación para la
construcción de nuevas
capacidades públicas

¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas

Rita Grandinetti

Universidad Nacional de Rosario. Argentina

Cristina Zurbriggen

Universidad de la República. Uruguay

Los gobiernos de América Latina se enfrentan a un conjunto complejo de desafíos sociales, económicos y ambientales impulsados por rápidos cambios tecnológicos, políticos y demográficos de orden global, con limitados recursos financieros. Por su parte, la crisis desatada por la pandemia de covid-19 los obligó a innovar con urgencia inédita en la forma de proveer servicios y políticas públicas, así como a fortalecer las capacidades de anticipación y experimentación generativa para adaptarse a la incertidumbre y complejidad de estos problemas perversos (Rittel y Webber, 1973; Hartley *et al.*, 2013; Agger y Lund, 2017; Torfing, 2019).

A fin de abordar estos desafíos, los gobiernos y las comunidades en todos los niveles comenzaron a organizarse para desarrollar soluciones basadas en la empatía, la buena voluntad y en un sentido de responsabilidad compartido. En todo el mundo, actores públicos y privados han desarrollado una multiplicidad de respuestas innovadoras, tales como el control y seguimiento de las infecciones, las nuevas formas de educación a distancia, el trabajo remoto en parlamentos y una multiplicidad de servicios comunitarios de alimentación, entre otras.¹

En este escenario se abre una ventana de oportunidad para que el sector público experimente con nuevas políticas y paradigmas. Es así como cada vez cobran más sentido los conceptos

¹ Sobre este tipo de acciones, se puede profundizar en: <https://oecd-opsi.org/covid-response/>



de innovación abierta, innovación colaborativa, cocreación o co-producción, como procesos de resolución creativa de problemas a través de los cuales los actores relevantes y afectados trabajan cruzando las fronteras institucionales formales para desarrollar e implementar soluciones innovadoras a problemas urgentes (Sørensen y Torfing, 2018).

Estos paradigmas traen consigo principios que se ponen en juego en las gestiones públicas y las guían en sus prácticas. En sintonía con la ética del *hacker*, se hace foco constantemente en la construcción colectiva, en la conformación de redes de conocimiento abiertas que motiven aprendizajes conjuntos y los pongan al servicio de la comunidad (Himanen, 2015). Hackear lo público, en este sentido, significa movilizar, desde estos principios, las administraciones públicas para que se pongan en juego en sus procesos de construcción de políticas.

Desde esta perspectiva, la innovación implica el encuentro de actores diferentes y la explotación de su potencial —conocimientos, habilidades y recursos— con el propósito de encontrar una solución a los problemas sociales y de crear valor público (Agger y Lund, 2017). Es así que la naturaleza dinámica, compleja e incierta de los problemas que enfrentan las sociedades hoy, demanda a las administraciones públicas la generación de procesos colaborativos en la búsqueda de soluciones que les permitan promover y lograr objetivos comunes mediante la movilización, el intercambio y el despliegue de una variedad de ideas y recursos.

Con el fin de analizar estas transformaciones, en el presente artículo se presentan algunos desafíos de innovación en la gestión pública de la región, y los nuevos abordajes y perspectivas teóricas que los tratan. Sobre esta base, se avanza en las capacidades y competencias que se movilizan en estos procesos innovadores, y sobre la crisis de la pandemia de covid-19 como acelerador de estos. Finalmente, se reflexiona sobre algunos escenarios futuros de la innovación pública en la región. La propuesta es sumar desde una perspectiva reflexiva a un diálogo que se considera necesario



y urgente en la región para la construcción de capacidades de políticas públicas situadas.

I. Los desafíos de innovar en el siglo XXI

La idea de innovación pública parece ser a la vez disruptiva y un lugar común; una práctica ya instalada y un objeto inalcanzable, un camino y un destino. No es sencillo hablar de la innovación pública cuando esta encierra en sí tantas caras. Sin embargo, es imprescindible. En el contexto volátil e incierto en el que estamos insertos, se hace necesario reflexionar, más que nunca antes, sobre la profunda dimensión política y democratizadora que tiene la idea de innovación pública en nuestros países y sus notas de identidad.

Para comenzar, es necesario señalar que, a diferencia de lo que muchos manifiestan, la innovación no es el concepto de una práctica particularmente novedosa en la gestión pública, sino que se trata de una idea vigente desde los años 90 del siglo pasado. Es posible identificar una amplia y diversa producción teórica sobre el tema, desde el hito del clásico de Metcalfe (1999) «La gestión pública: de la imitación a la innovación»; hasta múltiples iniciativas innovadoras en los diferentes niveles de gobierno y en los diversos organismos del Estado.

Autores como Mazzucatto, entre otros, han llamado la atención sobre este accionar innovador del Estado y su carácter dinámico, aspectos relegados de los discursos predominantes en las últimas décadas. Accionar innovador en un doble sentido: como movilizador de innovaciones en la sociedad y como innovador en sus propias prácticas y estructuras (Mazzucatto, 2013). Se observa a nivel internacional y regional un aumento de las iniciativas de innovación a través de procesos colaborativos y creativos, con nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, de cocreación de conocimiento entre los actores del territorio, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, academia, ciudadanos, etc. (Navarro, 2017; Rodríguez, 2018; Grandinetti, 2018; Rojas-Martín y Stan, 2018).



Como se señalara, hoy día la innovación ha vuelto al centro de la escena a partir de los retos a los que se enfrentan los gobiernos y los organismos públicos en un contexto de incertidumbre creciente. Así, la Innovación Pública es tema central en la agenda de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con la Declaración sobre la Innovación en el Sector Público, de 2019; el CLAD en Iberoamérica, con la reciente Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, del corriente año, y los múltiples foros y redes de debate.

Esta centralidad de la innovación está emparentada con la característica de aceleración del ritmo de las transformaciones en múltiples esferas de la sociedad, la economía, la tecnología, el conocimiento y sus profundos impactos. Lo que algunos han dado en llamar tiempos VICA: de alta volatilidad, incertidumbre, complejidad, y ambigüedad (Raghuramapatruni y Kosuri, 2017; Bennett y Lemoine, 2014). Tal es así que es posible afirmar que el mundo se encuentra transitando una cuarta revolución industrial, con capacidad para transformar las prácticas y relaciones sociales como las conocemos. Su impacto sobre gobiernos, negocios y economías será tan importante como impredecible» (BID, 2018: 4). Esta cuarta revolución pone en cuestión lo que institucional y organizacionalmente entendemos como «administrar lo público», al punto tal que Carles Ramio afirma: «La Administración pública está en crisis, a punto de ponerse en duda su supervivencia institucional» Ramió Matas, (2018: 316).

Este contexto se ha revelado en toda su profundidad a partir de la crisis de la pandemia provocada por el covid-19. No se trata de una sociedad donde se dan cambios, sino de una sociedad cambiante donde la incertidumbre es una característica determinante, una sociedad de alta variabilidad. Podría decirse, siguiendo a Heráclito, que lo único permanente es el cambio.

Esto lleva a asumir la idea de la necesidad de una innovación pública permanente como constitutiva del Estado y su accionar, y no como momentos de quiebre o salto tecnológico que dan lugar



a una nueva estabilidad, como pretendía el modelo lineal de la innovación. La innovación pública es, entonces, un gran desafío y, a su vez, un modo de andar. Se trata de un cambio de paradigma desde los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente unidireccional (de los gobernantes hacia los gobernados), hacia un modelo multidireccional, de relacionamiento entre gobierno, sociedad y mercado, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva, de cocreación en producción de bienes públicos (Criado, 2016; Zurbriggen y González, 2014; Grandinetti, 2018).

Como señala la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública del CLAD (2020):

La innovación, vista desde un enfoque sustantivo más que desde un enfoque instrumental, se posiciona como una herramienta democratizadora en la medida en que permitirá no solo modificar la forma de gestionar aquello que las administraciones públicas vienen ejecutando, es decir, incrementando la eficiencia de sus procesos, sino integrando marcos de acción diferentes en cuya ejecución se amplíe la garantía de derechos (base material de un proceso de democratización), construyendo una sociedad comprometida con el gobierno colectivo de los asuntos públicos, así como fortaleciendo y garantizando el ejercicio democrático de la institucionalidad pública (pág. 5).

Este nuevo paradigma se basa en el modelo de innovación abierta, opuesto al de la innovación centrada en el interior de la organización (Chesbrough, 2003). La idea de innovación abierta cobra valor en este contexto y es retomada como una aproximación sistémica para la resolución de los problemas *malditos* o *perversos* desde la cocreación y coproducción en una gobernanza interactiva (OECD/Eurostat). Es la innovación desde la cooperación donde los límites organizacionales se desdibujan y el eje se pone en la construcción de coaliciones significativas para resolver desafíos compartidos con una dinámica basada en la intensidad



de la colaboración para construir inteligencia social. La génesis de la innovación pública, por lo tanto, se aloja en diversos espacios y nexos, internos y externos a la organización, fluye y converge en iniciativas que se potencian mutuamente como formas de experimentación inacabadas, pero cualitativamente significativas.

La gestión pública del siglo XXI requiere entonces capacidades ambidiestras: capacidades para producir sentido, bienes y servicios de alta calidad, y a la vez, capacidades para innovar. Diversos autores han desarrollado la idea de la necesidad de este tipo de capacidades en las organizaciones públicas (Rialti *et al.*, 2018; Trong Tuan, 2017; Cannaerts *et al.*, 2016 y 2020): capacidades de producción de políticas de modo eficaz, y a la par, capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda (Gieske *et al.*, 2019; Lam, 2011; Mora Pabón, *et al.*, 2017; Tushman, *et al.*, 2010).

Recapitulando, la innovación implica generar nuevas capacidades y competencias públicas para diseñar políticas y servicios que respondan a las aspiraciones sociales, construyendo valor público a la vez que se desarrollan organizaciones más abiertas, capaces de anticiparse y experimentar, de actuar estratégicamente en un contexto altamente incierto y complejo. Se trata de la innovación con un sentido público de construcción de finalidades sociales. Esto ha conducido a un creciente interés en repensar las formas de involucrar a los ciudadanos y a las comunidades en el desempeño de un rol activo en la cocreación de servicios y políticas públicas.

II. La innovación en el siglo XXI: perspectivas y abordajes teóricos

1. La innovación pública como fenómeno plurifacético

Según el sentido común, *innovación* significa *novedad*, aporta soluciones inéditas a los problemas y permite responder a las necesidades de las personas y de la sociedad. Esta definición, en principio simple, habla de un fenómeno de múltiples facetas (CLAD,



2020). Un término que contiene una «inquietante multivocidad subyacente» (Díaz, 1999), ya que remite al mismo tiempo a ideas y productos, procesos y resultados, técnicas y actores, instituciones y organizaciones.

En este movimiento se entiende la *innovación* como las transformaciones que se dan en diversos campos de la gestión —procesos, productos o resultados—, y que involucra cambios y aprendizajes en los propios actores. No es una ley, un hecho, un éxito seguro, un momento, mera voluntad. Es una opción política, un proceso, un aprendizaje, un esfuerzo sostenido, condiciones, herramientas y métodos. Es un punto de partida que, a su vez, plantea nuevos horizontes —en muchos casos, inéditos. Por lo tanto, una innovación en la administración pública podría ser definida, de alguna manera, como una respuesta eficaz, creativa y única a problemas, o una respuesta nueva a problemas viejos. No es una solución cerrada y completa, sino una solución abierta, transformada por quienes la adoptan.

En términos generales, puede señalarse que una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, a diferencia de la invención. Según el Manual de Oslo en su cuarta edición (2018), la innovación es un producto o proceso, o combinación de ambos, nuevo o mejorado, que difiere significativamente de los productos o procesos previos de la organización y que se hace disponible a potenciales usuarios o ha sido puesto en uso efectivamente.

Se trata de concebir, diseñar e implementar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea. Una innovación puede entrañar la incorporación de elementos nuevos, la combinación de elementos existentes, o un cambio o alejamiento significativo de la forma de actuar tradicional, y se asocia a productos, políticas, programas, planteamientos y procesos nuevos.

Siguiéndolos a Donolo y Fichera se puede señalar que no todos los cambios son innovadores, que un cambio es innovador cuando:

- Es autotransformación de los sujetos involucrados (en el sentido de su disponibilidad a aprender).



- Es producción o invención de la realidad con los materiales existentes, en formas intrínsecamente plurales y ancladas en la especificidad de esos materiales (Maxera, 1999).

La innovación implica, entonces, transformaciones más o menos radicales que cambian las dinámicas organizacionales y sus productos (Grandinetti, 2018; Meijer, 2019). Puede ser entendida como las transformaciones de los principios y las prácticas a fin de dar respuesta a los nuevos problemas de gestión, particularmente los problemas malditos.

Los problemas que enfrenta el Estado no solo son técnicamente complejos, sino también social y políticamente complejos, esto marca una profunda diferencia. Los llamados problemas perversos o *Wicked problems* (Rittel y Webber, 1973; Head, 2015; Peters, 2017). Rittel y Webber usaron por primera vez el término con un significado similar al de maligno (en contraste con benigno) o vicioso (como un círculo) o engañoso (como un duende) o agresivo (como un león, en contraste con la docilidad de un cordero). Los autores basaron su definición de problemas perversos en su trabajo previo en planificación urbana y políticas públicas, donde descubrieron problemas mal estructurados, que presentaban factores sociales con complejas interrelaciones: ambientales, políticas y económicas, entre otros. Llegaron a la conclusión de que comprender la verdadera naturaleza y el alcance de los problemas complejos es la parte más importante y la más difícil de alcanzar en el proceso de búsqueda de soluciones innovadoras.

Es así como Rittel y Webber (1973) definen a los problemas complejos como problemas dinámicos que no tienen una formulación definitiva, sino que permiten múltiples entradas. Problemas con diversos y conflictivos resultados posibles, que se resisten a soluciones completas y no ofrecen una solución clara y única. Es más, existe un desacuerdo entre las partes interesadas sobre el verdadero alcance del problema. Porque las diferentes partes interesadas ven formulaciones distintas de problemas y soluciones alternativas, con diferentes criterios de desempeño y valores, y por



lo tanto juzgan las posibles soluciones con diferentes niveles de aprobación. El hecho de no llegar a un acuerdo sobre el resultado deseado, exacerba aún más el carácter malvado del problema original, transformándolo así en un problema «súper malvado».

Son problemas donde los intereses, las posiciones y el conflicto ocupan la centralidad. Las opciones políticas y de valor tienen un alto peso para la identificación y definición de estrategias de resolución. Las características de estos problemas llaman la atención en dos sentidos: 1) no se acomodan a los criterios exclusivamente técnicos, requieren exploración estratégica y opciones orientadas por valores que permitan estructurar el sentido de las respuestas técnicas; y 2) se llevan muy mal con la estandarización previa, no suelen ser abordables desde respuestas y mecanismos previos, requieren innovaciones en las respuestas político-técnicas, salir del marco de lo conocido para promover nuevas vías. Por ello, un aspecto clave para abordarlos es reunir, de manera efectiva, puntos de vista diferentes, así como centrarse en el entendimiento del problema, negociar posibles soluciones, promover la retroalimentación en tiempo real, aprender de los demás, valorar múltiples perspectivas, actuar colectivamente y experimentar.

Por lo tanto, es crítico desde el Estado plantearse la innovación como cambios sistémicos. Los problemas perversos requieren actuaciones sistémicas porque las interrelaciones existen en múltiples niveles, sectores y escalas. Se caracterizan por su interconexión e interdependencia, se autoorganizan, exhiben propiedades emergentes y su dinámica se rige por ciclos de retroalimentación (adaptativos). Las propiedades y comportamientos de los problemas perversos o malditos no son evidentes a partir de la suma de las partes individuales. Cambios en un área de un sistema se ramifican en todas partes, de formas impredecibles. Es así como los problemas perversos y los sistemas complejos adaptativos son inherentemente inciertos. Es posible encontrar diferentes tipos de incertidumbres. Por un lado, incertidumbres asociadas a la imprevisibilidad o variabilidad inherentes al sistema (social, natural o tecnológico). Por otra parte, incertidumbres



asociadas al conocimiento incompleto o imperfecto, por falta de datos o ignorancia en el asunto, o a las múltiples formas de ver la realidad, visiones conflictivas sobre el sistema, y por tanto las soluciones. Lo que muchos llaman *ambigüedad*.

La innovación pública cobra valor desde esta doble perspectiva como facilitadora de construcción de capacidades para lidiar en una era de cambios exponenciales —la innovación adaptativa—, y a su vez, como motor para construir direccionalidades en estas transformaciones —la innovación anticipatoria (CLAD, 2020). Por lo tanto, el enfoque tiene características propias, diferentes de las de la innovación privada. Se trata de desarrollar una comprensión de la innovación que no dependa de la literatura de fabricación del sector privado, sino que refleje los contextos y propósitos distintivos del sector público (Hartley, 2005).

2. De la innovación lineal a la innovación permanente

A riesgo de simplificar, es posible identificar a lo largo de los últimos treinta años de producción en torno a la innovación pública, tres momentos significativos: los años noventa (génesis), con la irrupción de la idea de innovación lineal (o tecnológica), de la mano de la Nueva Gestión Pública (NGP); la primera década del siglo XXI, de cierta retracción en la discusión sobre la innovación, con la prevalencia de la idea de innovación permanente de la gobernanza; y, a partir de 2010, el nuevo auge de la idea de innovación, donde la *innovación abierta* se posiciona, de la mano del Gobierno Abierto (GA), como una herramienta valiosa basada en la inteligencia colectiva para abordar la incertidumbre y complejidad de los tiempos (Grandinetti, 2018).

Esta delimitación en lo temporal, sin embargo, se desdibuja en las prácticas, ya que es posible identificar iniciativas correspondientes a los diferentes enfoques en las distintas temporalidades. Sobre todo, es posible identificar una persistencia del modelo de innovación lineal, que aún perdura en diferentes nichos de gestión en América Latina. Esto se corresponde con la coexistencia de diversos enfoques de las políticas públicas debido, en parte, al



efecto imitación y a la vigencia de la NGP a través del tiempo y los cambios de políticas (Blutman, 2016).

Estas nociones diferentes de innovación pueden ser caracterizadas a partir de un recorrido que toma en cuenta estos elementos: la génesis del proceso innovativo, los actores predominantes, el campo de la innovación y los resultados o finalidades esperadas.

La matriz de la *innovación lineal* o innovación tecnológica es concomitante con la NGP, su búsqueda de eficiencia y efectividad del gobierno, y de instrumentos de política y gestión pública cuya idoneidad permitan gobernabilidad (Villanueva, 2019). Este modelo prevé una innovación por estadios a partir de cambios tecnológicos, suponiendo una profunda ruptura y transformación organizacional en cada acto innovador (Monteiro Leite, 1996; Grandinetti, 1999). Supone la necesidad de cierta permanencia en el tiempo y la dependencia de las personas que forman las organizaciones de determinada disposición tecnológica.

En el *modelo de innovación lineal*, la génesis de la innovación está dada por el cambio tecnológico y/o la introducción de una nueva tecnología en las organizaciones que permite modificar las prácticas y rutinas, generando nuevos estándares y promoviendo mayor eficiencia y efectividad. Los actores clave son los gabinetes técnicos y las consultorías externas. El saber experto es el que promueve el diseño, la planeación, ejecución y evaluación del proceso, que puede incluir, sin duda, diversas consultas a otros actores, según se considere necesario. Se trata de un abordaje claramente vinculado a las tecnoestructuras de las organizaciones. El campo predominante de la innovación es el campo de la prestación de servicios y los procesos de gestión. Ejemplos de herramientas utilizadas desde esta perspectiva son las reingenierías de procesos y la incorporación de tecnologías de la información.

La orientación a la eficiencia, consecuente con el modelo de la NGP, se vio, sin embargo, distorsionada en las prácticas de la innovación vía incorporación tecnológica por lo que diversos autores denominan prácticas de transferencia, que llevan a un cierto «isomorfismo institucional» (Serna, 2001). En este devenir, los



organismos públicos replican tecnologías o experiencias de forma acrítica, solo por el hecho de que las mismas son promovidas por diversas «usinas» de técnicas para la «gestión exitosa», o «expertos» con agenda propia, que las ponen activamente en el mercado internacional, fundamentalmente desde los países más adelantados hacia aquellos que van detrás, marcándoles el camino. Sin embargo, no puede olvidarse que las tecnologías son tecnologías situadas. Los países parten desde lugares muy diferentes. Tienen diversas capacidades y tienen que definir su norte, el objeto de su innovación (Pollitt, 2005).

Aportes como el de la dualidad de la tecnología, de Orlikowski (1992), aportan elementos significativos para comprender la poca linealidad de los procesos de incorporación tecnológica. Orlikowski afirma que la tecnología asume sus propiedades estructurales a partir de la acción humana, y los resultados de las incorporaciones tecnológicas son producto de la interacción con las decisiones humanas y el contexto organizacional. Esto difiere diametralmente de considerarlas algo objetivo, como una fuerza externa que impacta en las organizaciones. En este mismo sentido, es importante el señalamiento que hacen Tecco y López cuando dicen disposición tecnológica no garantiza capacidad tecnológica; esta requiere capacidad para articular y liderar proyectos, inteligencia y capital humano (Tecco y López, en Grandinetti y Pineda, 2014).

El *modelo de innovación permanente*, de la mano de la gobernanza, parte de la noción de escasez de recursos estatales para resolver problemas complejos, y plantea la necesidad de interrelaciones: cooperación y coordinación con otros gobiernos y actores a fin de poder gestionarlos (Ballón Echegaray *et al.*, 2009; Hartley, 2005; De la Maza y Ochsensus, 1992; Grandinetti 2018, Cravacuore, 2002; Sørensen *et al.*, 2012). En la gobernanza, el proceso de gobernar está estructurado por las instituciones y por el conocimiento. Hay un desplazamiento de la administración pública jerárquico-burocrática hacia una administración de las interdependencias entre los gobiernos, y entre los gobiernos y las



organizaciones de la sociedad en varios asuntos de interés común (Villanueva, 2019). La idea de innovación que comienza a abrirse paso aquí —sin eliminar totalmente el enfoque lineal, sino coexistiendo con él— pone el foco en las instituciones, el aprendizaje y las personas. La génesis de la innovación puede darse entonces en cualquier ámbito organizacional o en las redes de interacción que las organizaciones desarrollan, no es exclusividad de los espacios técnicos. Supone una ampliación de los actores involucrados, y la centralidad del modelo está en los aprendizajes y las negociaciones de los actores para construir capacidades estratégicas, que se entienden como búsqueda permanente. Asimismo, el campo de desarrollo de innovaciones se amplía: a la incorporación de tecnologías disponibles se suma la búsqueda de nuevas formas y modalidades de gestión que permitan abordar la gestión de problemas perversos (los diseños matriciales, la gestión transversal y en redes, etc.).

Se producen innovaciones institucionales más visibles y generalizadas en la región: planeamiento participativo, presupuestos participativos, asociaciones de municipalidades y alianzas multiactores (Cravacuore, 2002). Su finalidad está orientada a construir nuevas capacidades institucionales, garantizar la coordinación y la actuación integral e integrada.

Esta concepción de la innovación presenta algunos antecedentes de la idea de innovación como sistema abierto. Se trata de un primer corrimiento del laboratorio técnico como origen de la innovación, a los diversos espacios organizacionales y las redes en las que las organizaciones están insertas como fuentes de innovación. Este enfoque cambia el eje, va de la técnica a las personas y a las instituciones, y cambian los resultados buscados; prima la construcción de capacidades por sobre la eficiencia y capacidad de servicios. Puede señalarse que se pasa de una perspectiva tecnocrática de la innovación a una político-institucional donde se antepone la construcción de proyectualidad compartida.

La innovación abierta, por su parte, se presenta como un nuevo paradigma que entiende la innovación como resultante de la



apertura de los procesos de gestión de las organizaciones y de la intensidad de las relaciones de colaboración más allá de todos los espacios y límites (Chesbrough, 2006). La *innovación pública abierta*, por su parte, es una idea amplia que acompaña el desarrollo de la idea de gobierno abierto con su acento en la democratización, la transparencia de la acción gubernamental, la rendición de cuentas, así como en la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos y en los nuevos arreglos necesarios entre los niveles de gobierno (Villanueva, 2019).

Su definición tiene que ver con la integración de los ciudadanos y los actores sociales, políticos, económicos y tecnológicos a la coproducción de valor público. La innovación pública abierta supone un nuevo corrimiento de eje hacia las construcciones compartidas, de la participación a la colaboración y cocreación de ideas innovadoras, más allá de todos los límites. El adentro y el afuera de las organizaciones en este modelo se vuelven sumamente lábiles y se constituyen constelaciones dinámicas para la transparencia, la producción de bienes, servicios públicos e ideas comunes. La finalidad de las innovaciones está puesta en la construcción de valor público y la producción de bienes comunes.

Este recorrido simplificado por tres décadas de innovación pública permite reconocer algunos elementos significativos:

- **Un núcleo común a lo largo del tiempo.** La innovación entendida como la búsqueda y resultado de esfuerzos intencionales por anticiparse, y a la vez, responder a los nuevos desafíos y escenarios.
- **Un corrimiento de la génesis de la innovación.** Del núcleo técnico de la organización hacia los márgenes y las constelaciones. Desde espacios de decisión técnica al interior de las organizaciones, hacia el exterior o, más aún, hacia espacios hibridados y deslocalizados con múltiples entrecruzamientos y trayectos.
- **Una ampliación de actores.** Desde los considerados centrales inicialmente —técnicos y políticos— hasta la



diversidad actual, que involucra todos los saberes y perspectivas: los niveles y ámbitos organizacionales, los diversos tipos de organizaciones sociales y económicas, los ciudadanos, los activistas, los organismos de I+D².

- **Una diversificación de los procesos.** Desde procesos muy lineales, determinados por las tecnologías, hasta procesos polifónicos, diversos, coexistentes y complejos.
- **Un cambio de enfoque.** Desde la búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad, hasta la producción de valor público y la construcción de ideas y productos comunes.

Por lo tanto, si bien es posible reconocer cierta historia en la idea de la innovación en la gestión pública, esta no permanece igual a sí misma a lo largo del tiempo, sino que, a partir de un núcleo central perdurable, ha ido mutando hacia formas más abiertas, adaptables y sociales por sobre las tecnológicas. Estas mutaciones, coherentes con las modificaciones de las ideas de gestión pública vigentes, se ajustan a las características del contexto en el que operan las organizaciones públicas y los actores de políticas (Grandinetti, 2018).

3. Innovación abierta y creación de valor público

Siguiendo a Meijer (2019), es posible señalar dos cuerpos de literatura significativa para abordar la **innovación pública abierta**: las teorías de la innovación pública (Bason, 2010; Borins, 2014; Gieske *et al.*, 2016; Glor, 2008, y otros), y las teorías de los sistemas de innovación (Bason, 2010; Mazzucatto, 2018, 2020, y otros). En las teorías sobre la innovación pública se ha puesto el foco en las capacidades de innovación pública y la importancia que tienen para estas las personas, las organizaciones y redes (Gieske *et al.*, 2016). Mientras que las teorías de los sistemas de innovación, por el contrario, se concentran en el papel del Estado en cuanto responsable del sistema para la innovación pública y

² Investigación y desarrollo.



las modalidades, competencias y modos de llevar adelante las políticas pertinentes (Meijer, 2019).

A partir de estos recorridos es posible acercarse a la idea de innovación pública abierta. La fórmula de la innovación pública podría resumirse de la siguiente manera:

Inteligencia institucional + inteligencia social = + **innovación** + **democratización** + **valor público** (Grandinetti, 2018).

La **inteligencia institucional** es uno de los dos componentes de base de la innovación abierta: movilizar, sostener y coordinar procesos de innovación abierta requiere de capacidades preexistentes en las organizaciones públicas, que están en constante tensión con las rutinas e inercias institucionales (CLAD, 2020; Grandinetti, 2014 y 2018; Meijer, 2019). Estas capacidades exceden claramente, pero requieren de la voluntad política de movilizar los cambios. La inteligencia institucional significa nuevas reglas de juego que posibiliten la experimentación y exploración, diseños organizacionales más dinámicos y orgánicos, y darle centralidad a la inteligencia y a la capacidad de aprendizaje de las personas.

Ahora bien, es inteligencia que aprovecha, asimismo, todas las potencialidades de la digitalización, la inteligencia artificial y la revolución de los grandes datos. Sin embargo, no supone necesariamente la digitalización. Por lo tanto, la inteligencia institucional, como una de las bases de la innovación pública abierta, supone voluntad de innovar, desarrollar las reglas de juego y los dispositivos organizacionales y digitales necesarios, y poner en el centro de la escena el conocimiento y el aprendizaje de las personas.

La **inteligencia social**, el otro componente de la fórmula, es la gran transformación que trae aparejada la innovación abierta. Conlleva la noción de que la inteligencia pública se construye en el entrecruzamiento de lógicas, perspectivas, conocimientos y disciplinas. Un énfasis particular de la colaboración está puesto en las experiencias colaborativas en plataformas digitales a través de tecnologías directamente relacionadas con la web 2.0,



e incluso comunidades digitales especializadas en innovación pública (Villodre, 2019).

Son protagonistas de la dinámica innovativa la sociedad civil y los diversos ámbitos del Estado. Por lo tanto, ciudadanos, técnicos, universidades, organismos de I+D+I³, expertos y activistas sociales, forman parte de la inteligencia social movilizada, así como diversos niveles y organismos públicos estatales, en dinámicas de coproducción de ideas, políticas y servicios (Ramírez-Alujas, 2010).

La inteligencia social es resultante, entonces, de la transdisciplina, el encuentro en las fronteras y la construcción de redes significativas con capacidad de activarse, multiplicarse y transformarse. Se basa en procesos de gobernanza estructurados por las instituciones y por el conocimiento. Es posible señalarla como un desplazamiento de la administración pública jerárquico-burocrática, hacia una administración de las interdependencias entre los gobiernos y entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad en varios asuntos de interés común (Villanueva, 2019).

La combinación de la inteligencia institucional y la inteligencia social son los factores que dan como resultado innovación pública abierta, con su característica fundante de orientación a la construcción de mayor valor público y mayor democratización, según se señala en la segunda parte de la fórmula anterior.

La innovación pública es democratizadora en la medida en que su proceso de producción se basa en la construcción de relaciones más densas entre el Estado y la sociedad civil, clave del fortalecimiento democrático, ya que la densificación de las relaciones Estado–sociedad civil tiene particular impacto sobre el tipo de democracia, tanto que puede determinar su consolidación o su fracaso a largo plazo (O'Donnell 1993). No se trata de innovación pública solo para la modificación de las formas de gestión, la eficiencia y eficacia. Sino de la integración de marcos de acción diferentes en cuyo desarrollo se amplía la garantía de

³ Investigación, desarrollo e innovación.



derechos (base material de un proceso de democratización), y se avanza en una sociedad comprometida con el gobierno colectivo de los asuntos públicos, así como el fortalecimiento y garantía del ejercicio democrático de la institucionalidad pública (CLAD, 2020).

La innovación abierta, entonces, altera y transforma posiciones de poder y capacidades de acción o negociación de diferentes actores dentro y fuera del Estado. Se trata, por lo tanto, de un camino de construcción de nueva institucionalidad que requiere de coaliciones de actores que lo inicien, convenzan, sostengan y recreen las viejas reglas en reglas significativas (Prats, 2006; Haggard, 1995; Grandinetti, 2014).

El **valor público**, como el otro gran resultante de la innovación abierta, es crítico, es la gran diferencia entre la innovación privada y la pública. Pueden darse todos los componentes innovativos. Sin embargo, si falta la direccionalidad pública, el valor o el sentido a construir, no se puede hablar de innovación pública (Meijer, 2019). Por tanto, la promoción de la innovación en la gestión pública debe ir acompañada de un proyecto político que genere consensos y orientaciones comunes, que genere las coaliciones estratégicas que establezcan prioridades, definan metas y las hagan efectivas (Peters y Pierre, 1998; Repetto, 2003; Grandinetti, 2014). Esta idea de la innovación pública como constructora de valor se refuerza al entender la innovación como constructora de nuevos equilibrios (Meijer, 2019) entre los diversos intereses y perspectivas involucrados en los procesos de innovación pública, optando por aquellos que contribuyen más satisfactoriamente al interés general.

III. La innovación y las capacidades para innovar: aprendizaje, anticipación y experimentación

Ahora bien, ¿incorporación de innovaciones es necesariamente igual a capacidades? En este punto cobra valor la noción de innovación abierta, a diferencia de la noción tradicional de



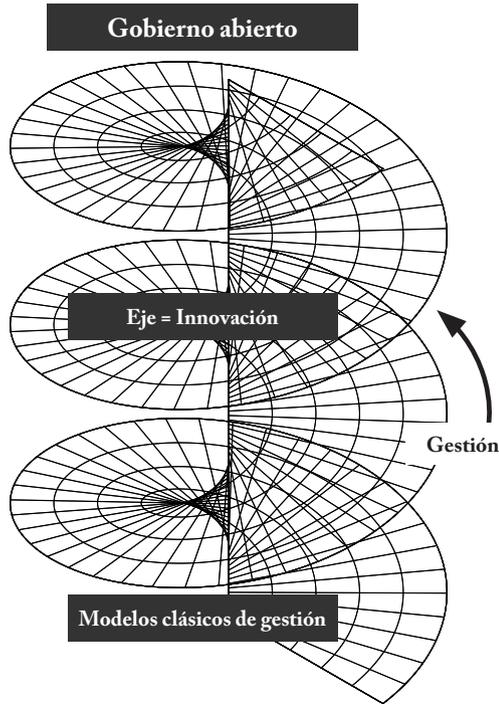
innovación lineal o determinismo tecnológico, por el cual a nueva tecnología corresponden necesariamente nuevas capacidades. Es necesario recordar la multiplicidad de incorporaciones tecnológicas que se han dado en las organizaciones públicas desde los años noventa (Grandinetti, 2018; Meijer, 2019; Oszlak, 2019), y que han promovido cambios en las prácticas, procesos y servicios públicos, transformando muchas veces patrones culturales e institucionales. Siguiendo a Oszlak, es necesario señalar que esto es diferente al impacto sobre las capacidades organizacionales para actuar en la definición de políticas públicas, para «anticipar, orientar o fomentar ese proceso; o, por el contrario, para contrarrestar sus posibles consecuencias indeseables», ya que «lo que está en juego en este proceso de aceleración del cambio tecnológico es algo diferente: ni más ni menos que la velocidad con que las instituciones estatales conseguirán desarrollar nuevas capacidades de anticipación, adaptación e intervención frente a la magnitud y rapidez del proceso de cambio».

Se trata, de alguna manera, de una relación de dependencia mutua: la innovación pública produce capacidades para adaptarse organizacionalmente a los cambios vigentes para movilizar sentido y profundidad de los cambios, pero a su vez son necesarias diversas capacidades para producir innovaciones. Y aquí está centrado el desafío de los tiempos: ¿qué capacidades son necesarias para producir innovaciones significativas en los sentidos que expusimos previamente? ¿Qué factores pueden movilizarlas?

En un trabajo anterior, presentamos una figura que creemos que permite avanzar en la comprensión de la doble relación entre capacidades de gobierno e innovación: la dinámica del movimiento helicoidal en torno a un eje (Grandinetti, 2018).



Gráfico N°1: Dinámica de la innovación pública y la gestión



Fuente: Grandinetti, 2018.

La innovación es el eje que estructura el desplazamiento y la gestión gira a su alrededor en un doble movimiento de rotación y traslación desde modelos preexistentes de gestión hacia formas más abiertas de gobierno. En este doble movimiento, la gestión, al rotar, incorpora diversas miradas, asume nuevas perspectivas y aportes que la van redefiniendo y le permiten trasladarse incorporando nuevas capacidades, redefiniendo productos, estructuras, procesos y vinculaciones. En esta traslación las capacidades de gobierno se van desplegando, transformando y fortaleciendo, a la



par que se aleja de las formas tradicionales de producción de políticas. Se trata de un movimiento permanente pero estructurado, que posibilita ir modificando posicionamientos y perspectivas, conservando a su vez un núcleo sólido que da sentido al accionar.

La naturaleza compleja de los problemas públicos plantea grandes desafíos a las administraciones públicas para crear condiciones de abordaje a estas complejidades y generar procesos de aprendizaje e innovación en las organizaciones públicas y en la forma de diseñar políticas públicas. Es así como enfoques emergentes en el estudio de política pública plantean la necesidad de desarrollar capacidades en los gobiernos utilizando nuevos enfoques anticipatorios y experimentales para hacer frente a la complejidad y a la incertidumbre. En esta dirección, son relevantes los aportes: Bason (2010), Peters (2018), Ansell y Bartenberger (2016), y Ansell y Geyer (2017).

Guy Peters (2015, 2018) plantea que, para abordar la complejidad de los problemas del siglo XXI, hay que pasar del enfoque tecnocrático dominante en la gestión pública hacia un paradigma anticipatorio y experimental en el nuevo diseño de políticas públicas, enfatizando la centralidad de la política, el contexto social y los marcos interpretativos en el proceso de comprensión de los problemas públicos.

El nuevo diseño de políticas implica reconocer explícitamente que la política pública es un ejercicio político en el que los seres humanos son los objetos de la política diseñada y, por lo tanto, se basa en valores públicos, derivados de la legitimidad de la elección colectiva: equidad, autonomía, democracia, por nombrar solo algunos. Y la política pública tiene por objetivo cambiar el comportamiento humano. Reconocer la base del valor público también implica que el proceso de diseño conlleva conflicto. Estos conflictos pueden referirse a decisiones con respecto a los valores a perseguir (y las compensaciones entre estos), al encuadre del problema (que depende de los actores involucrados), a la evidencia que se utilizará (por la ponderación de los diferentes tipos de evidencia disponibles), o a la elección del instrumento de política.



Además, el diseñador tiene que lidiar con las políticas ya existentes. Dada la complejidad de los arreglos institucionales actuales, hay muy pocas situaciones en las que el diseñador de políticas trabaje con una pizarra en blanco (Peters, 2018).

Además, el diseñador debe considerar la adaptación a lo largo del tiempo, ya que esos elementos del contexto continúan cambiando y requieren un cambio continuo dentro de la política. Debe aprender a vivir en la incertidumbre y comprender que los sistemas que está observando no son estáticos. Son impredecibles dentro de los límites generales y están en constante evolución y reinterpretación. Esto implica una experimentación generativa del espacio público (Ansell y Geyer 2017). En palabras de Dewey (1927), «la formación del Estado debe ser un proceso experimental». Y como la condición de la acción, la investigación y el conocimiento está siempre cambiando, siempre hay que volver a intentar el experimento: siempre hay que redescubrir el Estado.

Una de las características más importantes del nuevo diseño de políticas es el enfoque sistémico que ayuda a enfatizar la toma de decisiones *ascendente* en lugar de *descendente* (Considine, 2012). La inclusión de una amplia gama de opciones, de actores, creará disensos y requerirá más tiempo antes de tomar una decisión final, pero se espera que surjan políticas más innovadoras de dicho proceso. Un segundo elemento relacionado con la característica anterior es la mayor dependencia de los mecanismos colaborativos y participativos para diseñar (Bason, 2010) o lo que es lo mismo: la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008).

Esto requiere un alto nivel de experimentación, en cuyo proceso la colaboración entre actores promueve la reflexión crítica sobre estrategias para abordar desafíos complejos y sistémicos (Ansell y Bartenberger, 2016; Ansell y Geyer, 2017). Se trata de una investigación abierta que concibe el diseño de la política como un proceso colaborativo de resolución de problemas basado en la deliberación, la experimentación, el aprendizaje y la especificidad del contexto, en el que los actores son interrogados y repensados



conjuntamente en sus valores y comprensión, y donde el poder y las visiones conflictivas se consideran relevantes.

Por tanto, el gran desafío es trabajar en el entendimiento del problema (política, valores, conflicto, contexto), comprender sus causas profundas (múltiples causas, múltiples valores) durante el proceso de formulación y legitimación. En este proceso cobran centralidad los marcos interpretativos, la forma en que los diferentes actores definen el problema y buscan soluciones al mismo (paradigmas, modelos mentales) (Rein y Schon, 1991; Weiss, 1999; Peters, 2018).

Abordar un problema público es un proceso político a través del cual una sociedad identifica y nombra un problema que contiene hechos, ideas, valores, teorías e intereses. El marco interpretativo es una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja y sirve de guía para conocer, analizar, convencer y actuar. En función de ellos, elegimos los instrumentos de políticas. Lo que hace problemático al enmarque es que conduce a diferentes visiones del mundo y crea múltiples realidades sociales, diversas interpretaciones de cómo son las cosas y apoya distintos cursos de acción, qué, cómo y por quién. Estos marcos interpretativos nos dicen cómo entendemos y respondemos al problema, determinan la forma en que elegimos la estrategia, los instrumentos y las herramientas de políticas. Por ejemplo, los marcos ideológicos (neoliberalismo, por ejemplo), disciplinares (economía, ecología, etc.), marcos en áreas específicas de políticas (energía, salud, pobreza, etc.) (Peters, 2018).

La innovación no implica solo ideas, sino poder político y recursos de cómo se organizan los actores clave para abordar un problema. En el siglo XXI asistimos a una nueva forma de gestionar el conocimiento que se basa en la cocreación (Bason, 2010), en el diálogo de saberes en torno a la resolución de problemas del mundo real, donde se integran las distintas visiones y percepciones del problema, desde las ciencias, las humanidades, las artes y los actores sociales (público, privado, y de la sociedad civil), donde se relaciona el conocimiento abstracto y se desarrollan



conocimientos y prácticas que promuevan valor público y se promueve una innovación creativa de cómo abordar el problema.

El énfasis está en los procesos de cocreación, en la interacción y la deliberación entre distintos actores con el fin de permitir la innovación creativa en la búsqueda de soluciones a problemas complejos. El aprendizaje en la arena de la política consiste en aprender haciendo, en la generación de significados, en la creación de la identidad y el fortalecimiento de la participación. En otras palabras, el aprendizaje reflexivo y cooperativo es clave para mejorar y entrenar la capacidad colectiva de dar sentido (*making-sense* y *sense-making*) a la novedad, a lo no conocido, a lo emergente para que sea inteligible, interpretable y efectivo para orientarnos en la toma de decisiones en términos del cambio.

Estos procesos requieren el fortalecimiento de la capacidad de anticipación. No solo para generar conocimiento en relación con el futuro, sino también para el fortalecimiento de capacidades y competencias, individuales y colectivas, anticipatorias, que dan y crean sentido a lo nuevo, lo desconocido, en el presente. La anticipación es clave (como una acción, como una competencia y como un fenómeno sistémico emergente) para los procesos de cambio social que implican disrupciones tales como las que caracterizan estos tiempos. Es una parte intrínseca del aprendizaje y la resiliencia creativa. Esto enfatiza la reflexión crítica, que constituye la columna vertebral del aprendizaje (Schön y Argyris, 1996).

IV. Covid-19, acelerador y catalizador de innovaciones

En el contexto en que se escriben estas líneas, la región está atravesada por la crisis provocada por la pandemia de covid-19. A riesgo de que puedan ser apresuradas, esta experiencia permite reflexionar sobre los diversos procesos innovativos, y su aceleración para hacer frente a estos desafíos inéditos.

Durante la pandemia, los gobiernos tuvieron que actuar con agilidad y resiliencia, acelerando múltiples procesos de innovación



a su interior. Muchas de estas innovaciones se encontraban en estado latente o en espacios marginales al núcleo organizacional, y cobraron centralidad por la necesidad de avanzar en la capacidad de gestionar las demandas crecientes y cada vez más heterogéneas de la ciudadanía. Por lo tanto, la crisis de la pandemia es una oportunidad para reconocer qué tipo de estrategias y características organizacionales pueden ser valiosas en el contexto postpandemia, si es posible pensar en algo así.

Los poderes del Estado tuvieron que desplegar un conjunto de herramientas disponibles para garantizar la correcta prestación de servicios en un contexto inédito y de restricción severa de financiamiento por la doble disminución de recursos públicos, dadas por la caída de los ingresos y por el aumento sustantivo de los gastos derivados de la atención a la emergencia (Ortega y Carignani, 2020).

En este sentido, es posible rescatar las capacidades de diversos Estados (y de otros niveles subnacionales) de hacerse cargo colaborativamente, de modo interjurisdiccional, de construir los acuerdos necesarios e imprimir dirección en este contexto tremendamente vertiginoso, incierto, complejo y ambiguo. Se han desarrollado experiencias inéditas de coordinación interjurisdiccional, así como de ampliación de las concurrencias competenciales (Ramírez de la Cruz *et al.*, 2020).

Un segundo aspecto sobre el cual es interesante reflexionar son las características de diseño organizacional. Unos diseños se han mostrado más eficaces para producir rápidamente nuevas modalidades de prestación de servicios, y otros se han mostrado más ineficientes. Las organizaciones más horizontales, con equipos polivalentes y configuraciones flexibles, con herramientas de gestión digital en la nube, etc., han podido innovar y poner en línea rápidamente, en forma remota, sus servicios. Por el contrario, múltiples organismos en los diversos niveles y jurisdicciones, por sus estilos de conducción y liderazgo, con estructuras muy verticales y fragmentadas, y con resistencias a la digitalización, se encontraron frente a serias dificultades para actuar y brindar sus



servicios. Se trata de lo que algunos denominan organizaciones monofónicas y organizaciones polifónicas, signadas estas por una alta diversificación funcional, conectadas con diversos sistemas de decisión (Thygesen y Andersen, 2007).

Las organizaciones que se pusieron en marcha y las redes que se estructuraron para atender esta emergencia tuvieron estas características: estructuraron, a partir de una diferenciación funcional, acciones básicas entrelazadas con objetivos y estrategias compartidas. Construyeron, en las acciones, un pasaje de los objetivos y causas puntuales de actuación hacia la construcción de estrategias de acción colaborativas, multidimensionales e interjurisdiccionales.

Un apartado especial merecen las TIC y la digitalización de los organismos públicos. Meijer y Webster (2020), a partir de un estudio con referentes de 21 países de los cinco continentes, identifican el papel crítico y el impacto de su uso. Las principales funciones de las TIC durante la pandemia: facilitadoras en la gestión de crisis, canales de información a los ciudadanos, prestación de servicios ciudadanos, monitoreo e intercambio entre ciudadanos. Se trata, por lo tanto, de impactos en los tres planos de actuación pública: el gobierno, la gobernanza y la gobernabilidad, en situaciones de crisis o cambios abruptos.

Parecería, a partir de este breve recorrido, que las relaciones interjurisdiccionales (dinámicas y a la vez robustas), que los formatos organizacionales polifónicos y el uso intensivo de las tecnologías digitales, son algunos de los ejes innovativos que se han intensificado y acelerado en esta escena, y han posibilitado capacidades efectivas a la hora de responder a los desafíos de la hora.

Estas transformaciones afectan a todos los niveles de gobierno. Y de modo particular a los gobiernos locales, en línea con la máxima «piensa global, actúa local», o quizás más exactamente: «piensa sistémicamente, actúa localmente». Estos esfuerzos reflejan dominios de políticas que son cada vez más indistintos, y los responsables de las políticas reconocen que cualquier innovación existe dentro de sistemas complejos. También se dan cuenta de



la importancia de impulsar los esfuerzos de recuperación a nivel local, donde el gobierno está más cerca de su gente.

Es decir, aun aceptando este salto cualitativo de la crisis de la administración pública a escala global, es necesario cuestionarse su impacto sobre las administraciones públicas locales. Es imposible pensar a los gobiernos locales como ámbitos exentos. Por el contrario, tienen al menos dos características que los hace muy susceptibles de ser particularmente afectados por estas transformaciones. Una es la vinculación directa con la ciudadanía, donde los cambios tienen efecto «tangible», y otra es su propia debilidad en el contexto de actores e instituciones globales, nacionales y regionales.

La mirada en este nivel de la cuestión permite reflexionar sobre un ámbito particular de la problemática que, a su vez, tiene la relevancia de ser el nivel más «capilarizado» de las administraciones, donde el gobierno se materializa en regulaciones, bienes y servicios que interactúan en la cotidianidad de los ciudadanos. La noción de capilaridad se refiere a las estrategias, mecanismos y dispositivos de vinculación entre las administraciones y la ciudadanía, no entendido en términos tradicionales de prestación sino de vinculación (Long, 2019).

La necesidad de organizaciones públicas ambidiestras

Las capacidades ambidiestras como una condición necesaria de las organizaciones en el siglo XXI ha sido un aspecto escasamente explorado en el ámbito público (Lam, 2011; Gieske, *et al.*, 2019). Sin embargo, consideramos que es necesario que pase al centro de la escena. El concepto de capacidades ambidiestras revela particular potencia. Se trata del diseño de organizaciones con gran capacidad de gestión de las políticas y prestación de servicios de alta calidad, y a la vez con una gran capacidad de innovar. Producción de sentido público y gestión de políticas de modo eficaz y, a la par, capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda. Las organizaciones ambidiestras desarrollan estrategias y asignan recursos para conectar y equilibrar las acciones



relacionadas con sus procesos habituales, con las acciones de innovación y optimización.

Parafraseando a Mazzucato (2020), la enseñanza que deja la pandemia de covid-19 es que los Estados deben desarrollar su músculo en áreas críticas como la capacidad para innovar, adaptarse y aprender, al mismo tiempo que la capacidad para alinear los servicios públicos y las necesidades ciudadanas, y gobernar plataformas digitales y de datos. Las salidas de la crisis pueden ser pensadas como una oportunidad de activación de estas capacidades a partir de una experimentación intencional basada en estos primeros resultados de lo vivido.

Se abre entonces el gran desafío de aprender de la experiencia y desarrollar esas capacidades para innovar de modo permanente, generar las capacidades dinámicas que permitan construir nuevos escenarios como plataformas multinivel de accionar estatal. Esta correlación entre aprendizaje e innovación es un punto crítico. La innovación cobra valor en cuanto se inserta en las dinámicas institucionales y les da nuevos sentidos. Actúa como un eje para el desarrollo de capacidades públicas para responder a los problemas malditos: organismos estratégicos, productores de sentido público, robustamente conectados, con diseños polifónicos y dominio digital, basados en profundas interacciones con los ciudadanos.

V. ¿Escenarios y desafíos?

Abordar problemas complejos, urgentes e inciertos que enfrenta la humanidad implica una nueva epistemología política de la intervención pública, basada en pensamiento de sistema crítico y de diseño, de innovación en el diseño y experimentalismo que nos permita tratar problemas complejos con una perspectiva sistémica y anticipatoria para generar transformaciones sociales (Dewey 1927; Schön y Rein, 1994; Ansell y Geyer, 2017).

Generar iniciativas basadas en una visión sistémica, que involucre un sistema de actores e intereses que den sentido a una situación compleja y contemple una comprensión dinámica y



profunda, permite abordar la raíz de las cosas que no están funcionando para dar lugar al surgimiento de iniciativas innovadoras. Ello demanda la inclusión de personas con diversas perspectivas, que trabajen de forma colectiva y con pensamiento crítico. Es decir, explorar y reconciliar —con responsabilidad y reflexión crítica— cuestiones éticas y relaciones de poder, ambas expresiones de problemas fronterizos asociados con entendimientos parciales inevitables del pensamiento crítico (Midgley, 2000).

Es allí cuando, los gobiernos deben involucrar actores reflexivos en un proceso de aprendizaje creativo que pueda explorar la colaboración transdisciplinaria para abordar problemas socioecológicos complejos, y así, transformar ideas nuevas en acciones prácticas. Son procesos donde se pone en juego la deliberación, la experimentación y la especificidad del contexto, en los cuales los actores cuestionan y replantean conjuntamente sus valores (Dewey, 1927; Schön y Rein, 1994).

Introducir un nuevo paradigma en el abordaje de problemas complejos demanda nuevas capacidades y habilidades en los gobiernos, así como fomentar un espacio colectivo de aprendizaje para diseñar el cambio. Generar un espacio para el aprendizaje reflexivo y el intercambio de saberes constituye un gran desafío, ya que se trata de activar miradas críticas, imaginarios colectivos y acciones colaborativas, para proyectar alternativas sobre futuros posibles de transformación pública. En otras palabras, construir una teoría del cambio.

Por un lado, uno de los escenarios posibles es aquel donde se profundicen las ya detectadas escasas capacidades para la innovación. Nos lleva a pensar en la ficción de los gobiernos como tales, más o menos modernizados, según parámetros de calidad técnica, pero con escasísimas capacidades de imprimir proyectualidad o de negociación con actores. En este escenario, la vida en los territorios locales se definiría, casi absolutamente, desde ámbitos económicos mundializados y políticos centralizados, es la maximización de la noción de municipio como recipiente incapaz.



Ahora —sin intención de ser tan dramáticos—, aún en el caso del desenvolvimiento inercial de esta situación de escaso desarrollo de capacidades, en un mediano plazo es posible inferir un escenario donde los gobiernos serán cada vez menos capaces. Serían cada vez más administradores y menos actores políticos, más allá de lo que las instancias formales propongan. Sería posible pensar en este contexto en algunos municipios que, por sus características, podrían posicionarse efectivamente como actores locales. Pero desarrollar *gobiernos locales* está muy alejado de las posibilidades efectivas de la mayoría de los ámbitos institucionales identificados como tales.

Otro escenario posible, el deseado, es el de municipios capaces de innovar a fin de construir destinos valiosos para la sociedad, y gestionar los bienes comunes satisfactoriamente. Esto requeriría movilizar fuertemente las que parecen ser las claves sinérgicas de la innovación pública: la capacidad de movilización, la capacidad de institucionalización y la capacidad de coordinación en red. Atravesadas estas por la capacidad de equilibrio, es decir, de construir arreglos políticos entre los actores locales que las hagan factibles y socialmente relevantes.

No queda duda, al menos para quienes escriben, que la innovación abierta aparece como imperativo para abordar los desafíos que imponen los problemas malditos y el contexto actual a las gestiones públicas. No se trata solo, ni fundamentalmente, de dificultades de orden técnico, sino más bien de desafíos de construcción política. La pandemia de covid-19 ha afianzado algunas innovaciones latentes, al mismo tiempo que ha puesto en evidencia capacidades y diseños que son fundamentales para abordar este tipo de complejidades. En el proceso hacia la construcción de estilo de gestión pública innovadora, es vital seguir pensando críticamente las gestiones actuales, reflexionar a la luz de lo aprendido y proyectar, diseñar y ejecutar políticas en espacios de intercambio y aprendizaje continuo.



Bibliografía

- Ackoff, R. L. (1974). «Redesigning the future: A system approach to societal problems». New York: John Wiley & Sons Inc.
- Agger, A., & Lund, D. H. (2017). «Collaborative Innovation in the Public Sector—new perspectives on the role of citizens?». *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17-38.
- Ansell, C. K., & Bartenberger, M. (2016). «Varieties of experimentalism». *Ecological Economics*, 130, 64-73.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). «Collaborative governance in theory and practice». *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Geyer, R. (2017). «Pragmatic complexity a new foundation for moving beyond evidence-based policy making?». *Policy Studies*, 38(2), 149-167.
- Arroyo Chacón, J. (2017). «La innovación abierta como pilar del Gobierno Abierto (Open Innovation as a Pillar of Open Government)». *Revista Enfoques*, 15(27), 13-41.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). «Servicios sociales para ciudadanos digitales: oportunidades para América Latina y el Caribe». Washington DC: BID.
- Ballón Echegaray, E., Rodríguez Sosa, J., & Zeballos Manzur, M. (2009). «Fortalecimiento de capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial». Documento de trabajo/Programa Dinámicas



Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; no. 53.

- Bason, C. (2010). «Leading public sector innovation: Co-creating for a better society». USA: Policy Press.
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). «What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world». *Business Horizons*, 57(3), 311-317.
- Blutman, G. (2016). «Buscando armar el rompecabezas de la gestión pública: Argentina en el Siglo XXI (dossier)». *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (7): 69-81.
- Borins, S. F. (2014). «The persistence of innovation in government (Vol. 8)». *Brookings Institution Press with Ash Center for Democratic Governance and Innovation*.
- Cannaerts, N., Segers, J., & Henderickx, E. (2016). «Ambidextrous design and public organizations: a comparative case study». *International Journal of Public Sector Management*, 43(3), 688-712.
- Cannaerts, N., Segers, J., & Warsen, R. (2020). «Ambidexterity and Public Organizations: A Configurational Perspective». *Public Performance & Management Review*, 43(3), 688-712.
- Checkland, P. & Scholes J. (1990). «Soft systems methodology in action». New York: John Wiley & Sons.
- Chesbrough, H. W. (2003). «Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology». Harvard Business Press.



- _____, (2006). «The era of open innovation». *Managing innovation and change*, 127(3), 34-41.
- Chess, C., & Salomone, K. L. (1992). «Rhetoric and reality: Risk communication in government agencies». *The Journal of Environmental Education*, 23(3), 28-33.
- CLAD (2020) «Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública», CLAD.
- Considine, M. (2012). «Thinking outside the box? Applying design theory to public policy». *Politics & Policy*, 40(4), 704-724.
- Cravacuore, D. (2002). «El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores». Cravacuore, Daniel (comp.); «Innovación en la gestión municipal». Buenos Aires (Argentina), Universidad Nacional de Quilmes-Federación Argentina de Municipios.
- Criado Grande, J. I. (2016). «Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?». En «Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas» (pp. 22-48).
- Dahlander, L., & Gann, D. M. (2010). «How open is innovation?». *Research policy*, 39(6), 699-709.
- Dewey, J. (1927). «The Public and Its Problems - Athens, OH». Swallow Press, 1954, 219.



- De la Maza, G., & Ochsenius, C. (2007). «Innovaciones en los Vínculos entre Sociedad Civil y Estado en Chile: Su impacto en la gobernanza democrática». Documento de trabajo, 19.
- Díaz C. (1999) «Para leer la Innovación. Notas de Teoría y Método en Maxera, L. Innovación y espacio local: En la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999)». Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Gieske, H., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). «Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment». *The Innovation Journal*, 21, 1.
- Gieske, H., van Meerkerk, I., & van Buuren, A. (2019). «The Impact of Innovation and Optimization on Public Sector Performance: Testing the Contribution of Connective, Ambidextrous, and Learning Capabilities». *Public Performance & Management Review*, 42(2), 432-460.
- Glor, E. (2008). «Toward development of a substantive theory of public sector organizational innovation». *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 13(3), 1-28.
- Grandinetti, R. M. (1999). «Aspectos Innovadores en la gestión de Recursos Humanos en el ámbito público local». Universidad Nacional de Rosario.
- _____, (2014). «Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica» (Tesis doctoral).
- _____, (2018). «Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. Estado Abierto». 2(3), 91-117.



- Grandinetti, R. & Pineda, J. (comp.) (2004). «La gestión pública en gobiernos locales». México D.F: *Grupo Política y Gestión*, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de México y Universidad Autónoma de Tabasco.
- Haggard, S. (1995). «Developing nations and the politics of global integration». Brookings Institution Press.
- Hartley, J. (2005). «Innovation in governance and public services: Past and present». *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). «Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship». *Public administration review*, 73(6), 821-830.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). «Wicked problems: Implications for public policy and management». *Administration & society*, 47(6), 711-739.
- Himanen, P. (2015). «La ética del hacker y el espíritu de la era de la información».
- Lam, A. (2011). «Innovative organisations: Structure, learning, and adaptation». In DIME final conference (Vol. 6, p. 8).
- Long F. (2019). «Laboratorios de gobierno para la innovación y burocracias públicas: Conocimiento mutuo e interacción para transformar la gestión pública». Madrid: Red Innolabs.
- Maxera, L. (1999). «Innovación y espacio local: En la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999)». Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.



- Mazzucato, M. (2013). «The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths», 1.
- , (2018). «The value of everything: Making and taking in the global economy». Hachette UK.
- , (2020). «Capitalism's triple crisis». Project Syndicate, 20.
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). «COVID-19 and Public-sector Capacity». *Oxford Review of Economic Policy*.
- Meijer, A. (2019). «Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument». *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627.
- Meijer, A., & Webster, C. W. R. (2020). «The COVID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents». Information Polity, (Preprint), 1-32.
- Mergel, I. (2015). «Opening government: Designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers». *Social science computer review*, 33(5), 599-612.
- Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). «Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge.gov». *Public administration review*, 73(6), 882-890.
- Metcalfe, L. (1999). «La gestión pública: de la imitación a la innovación». *De burócratas a gerentes*, 47-68.



- Midgley, G. (2000). «Systemic intervention». In *Systemic intervention* (pp. 113-133). Springer, Boston, MA.
- Monteiro Leite, E. (1996). «El rescate de la calificación». Montevideo, Ediciones.
- Navarro, F. M. (2017). «Innovación Pública en América Latina: Conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos». *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 5-18.
- OCDE (2019). «Declaración sobre Innovación en el Sector Público». OECD/LEGAL/0450.
- OECD/Eurostat (2018). «Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting». Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>
- O'Donnell, G. (1993). «Estado, democratización y ciudadanía». *Nueva sociedad*, 128, 62-87.
- Orlikowski, W. J. (1992). «The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations». *Organization science*, 3(3), 398-427.
- Ortega, J. E., & Carignani, A. (2020). «Las nuevas necesidades ante la covid-19: desafíos y tendencias en la provincia argentina de Córdoba». *Cadernos iberoamericanos de direito sanitário*, 9(2), 208-217.
- Oszlak, O. (2019). «La gestión pública en la era exponencial: desafíos para los países emergentes». XV Conferencia Inpae. Chile.



- Pabón, R. M., Hinestroza, M. P. G., & Romero, C. A. R. (2017). «Conceptualización de la organización ambidiestra: desde la perspectiva de las capacidades dinámicas». *Espacios*, 38(34), 2-12.
- Pando, D. (2016). «Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 17-22.
- Peters, B. G. (2015). «Advanced introduction to public policy». Edward Elgar Publishing.
- _____, (2017). «What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program». *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- _____, (2018). «Policy problems and policy design». Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). «Governance without government? Rethinking public administration». *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243.
- Pollitt, C. (2005). «Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-10.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (2004). «The core competence of the organization». Op. cit, 79-91.
- Prats, J. (2006). «A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico». Coord. por Joan Prats i Catalá, 30-31.



- Raghuramapatruni, R., & Kosuri, S. (2017). «The straits of success in a VUCA world». *IOSR Journal of Business and Management*, 19, 16-22.
- Ramió Matas, C. (2018). «Los retos de la Administración pública del futuro». *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3), 315-354.
- Ramírez de la Cruz, E. E., Grin, E. J., Sanabria-Pulido, P., Cravacuore, D., & Orellana, A. (2020). «The Transaction Costs of the Governments' Response to the COVID-19 Emergency in Latin America». *Public Administration Review*.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). «Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea)». *Revista Buen Gobierno*, (9).
- Ramírez-Alujas, Á. V., & La, I. (2012). «Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición Innovation in public organizations and services: The missing link? A starting point for». *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 5-50.
- Rein, M., & Schon, D. (1991). «Framing in policy discourse». *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, 9, 262.
- Repetto, F. (2003, October). «Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina». In VIII Congreso Internacional del CLAD



sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Vol. 28).

- Rialti, R., Marzi, G., Silic, M., & Ciappei, C. (2018). «Ambidextrous organization and agility in big data era». *Business Process Management Journal*.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). «Dilemmas in a general theory of planning». *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rodríguez, E. (2018). «Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas». Editado por el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cyted). Disponible en: http://www.cyted.org/sites/default/files/doc_goblabs_redinnolabs.pdf 8-6
- Rojas-Martín, F., & Stan, L. (2018). «Los laboratorios de gobierno: aproximación a los ecosistemas para la innovación pública». Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, (1), 141-149.
- Serna, H. (2001). «Índices de gestión. Bogotá-Colombia». Editorial 3R Editores. LTDA.
- Schön, D., & Argyris, C. (1996). «Organizational learning II: Theory, method and practice». Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Shön, D. A., & Rein, M. (1994). «Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies». New York: Basic Books.



- Sørensen, E., Torfing, J., Peters, B. G., & Pierre, J. (2012). «Interactive Governance: Advancing the paradigm». Oxford University Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018). «Co-initiation of collaborative innovation in urban spaces». *Urban Affairs Review*, 54(2), 388-418.
- Thygesen, N. T., & Andersen, N. Å. (2007). «The polyphonic effects of technological changes in public sector organizations: A system theoretical approach. Ephemera». *Theory and Politics in Organization*, 7(2), 326-345.
- Torfing, J. (2019). «Collaborative innovation in the public sector: The argument». *Public Management Review*, 21(1), 1-11.
- Trong Tuan, L. (2017). «Knowledge sharing in public organizations: The roles of servant leadership and organizational citizenship behavior». *International Journal of Public Administration*, 40(4), 361-373.
- Tushman, M., Smith, W. K., Wood, R. C., Westerman, G., & O'Reilly, C. (2010). «Organizational designs and innovation streams». *Industrial and corporate change*, 19(5), 1331-1366.



- Villanueva, L. F. A. (2019). «La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio». *Revista del CLAD: Reforma y Desarrollo*. Nº 73. Febrero.
- Villodre, J. (2019). «Innovación pública abierta= Open innovation in the public sector». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (17), 314-327.
- Weiss, G. (Ed.). (1999). «Multiagent systems: a modern approach to distributed artificial intelligence». MIT press.
- Zurbriggen, C. y González, M. (2014). «Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas». *Revista de Gestión Pública*, Vol III (2), p. 329-361.



CAPÍTULO 2

La innovación pública
como oportunidad
para fortalecer las
capacidades estatales

La innovación pública como oportunidad para fortalecer las capacidades estatales

Diego Pablo Pando

Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Aaeap). Argentina

En un contexto de crecientes desafíos multidimensionales para los Estados, cada vez menos susceptibles de tratamientos sectoriales, la noción de innovación pública (IP) constituye una ventana de oportunidad para apuntar al fortalecimiento de una gestión orientada a producir bienes y servicios de calidad para los ciudadanos, especialmente para aquellos que forman parte de los sectores postergados, discriminados o excluidos. Consideramos que es necesario alejarse de las miradas reduccionistas y ambiguas de la IP, y aprovechando que se trata de una noción que paulatinamente se va incorporando a la agenda política, focalizar el interés en el uso intensivo de las tecnologías digitales para mejorar la capacidad estatal.

En el primer apartado de esta ponencia se presenta una serie de premisas contextuales que sirven para enmarcar la heterogeneidad, excesivamente desarticulada, como rasgo característico de los Estados latinoamericanos. En el segundo apartado se plantea la noción de IP como un hito más a lo largo de un extenso proceso histórico que ha visto nacer y desaparecer numerosas nociones y enfoques de gestión pública. Teniendo en cuenta que, dada su ambigüedad, utilizamos de tantas formas posibles la «respuesta» de la IP que muchas veces no sabemos a qué pregunta trata de responder, en el tercer apartado interpelamos la noción de IP. En el cuarto hacemos hincapié en la utilización intensiva de tecnologías digitales para el fortalecimiento de la gestión estatal, cuestión que puede ocupar una relevancia cada vez mayor a partir de la ventana de oportunidad que abre la noción de IP. Finalmente, en



el último apartado se esboza un conjunto de reflexiones finales que se desprenden de las secciones anteriores.

I. El Estado en un contexto de transformaciones

Sabido es que para entender el Estado es necesario hacer hincapié en dos dimensiones. Por un lado, el Estado es un conjunto complejo de múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios, y hasta potencialmente contradictorios, que poseen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales. Por otro lado, el Estado es una instancia de articulación y expresión de relaciones sociales; es decir, no se puede entender al Estado divorciado de la sociedad, dado que el aparato estatal tiende a reflejar las contradicciones subyacentes en el orden social. Esta doble dimensión nos permite ver que, así como los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan de manera decisiva en la forma y contenido que asume el Estado, este, a su vez, mediante la elaboración de políticas públicas, precisa y regula importantes aspectos de la vida social organizada. Bajo esta premisa bidireccional, y considerando nuestro foco en el Estado, existen cada vez más evidencias con relación a los crecientes retos de los diseños y arquitecturas organizacionales configuradas sobre la base de las ideas del siglo XX, para estar en sintonía con las profundas transformaciones en las que nos encontramos hoy en día.

Las turbulencias en los mercados, las limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar crisis de carácter global, el proceso de fragmentación social, el intenso cambio tecnológico, la mayor capacidad de movilización por parte de actores no estatales, la apatía y desconfianza ciudadana hacia la política y las instituciones públicas, entre otras cuestiones, conllevan desafíos multidimensionales y de baja estructuración para los Estados, cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales. Desde hace un par de décadas, la teoría en el ámbito de las ciencias sociales emplea cada vez más un vocabulario caracterizado por palabras que denotan que toda certeza queda suspendida:



tiempos líquidos, sociedad del riesgo, fragilidad, incertidumbre, entre otras.

Particularmente relevante, por su velocidad e intensidad, es el cambio tecnológico. Como señala Subirats (2012), la expansión de las tecnologías digitales no solo ha llegado a la esfera personal, alterando comportamientos, formas de vivir y de relacionarse, sino que ha modificado y modificará mucho más la gestión y las políticas públicas, ya que produce importantes efectos en los procesos de intermediación que no aportan valor y rompen esquemas más o menos asentados de negociación y configuración de políticas.

En este escenario, los Estados nacionales tienen que dar respuesta a problemas multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, de orígenes múltiples, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta. La gestión y las políticas públicas movilizan la intervención de un mayor número de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y reinterpretación de sus contenidos.

Los Estados confrontan así dilemas y tensiones entre derechos, criterios y políticas dirigidos o reconocidos en forma universal a toda la ciudadanía, y las demandas de atención particularizada o privilegiada a situaciones, grupos o territorios. Además, la política está aquejada de una crisis de representación con actores tradicionales con dificultades manifiestas para adoptar e impulsar visiones compartidas sobre el futuro y los medios para construirlo (Martínez Nogueira, 2013)¹.

Si bien todo Estado tiene una dosis de incoherencia sistémica producto de que en él conviven, como sostuvimos al principio de este apartado, múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios y hasta potencialmente contradictorios, que poseen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales, el rasgo característico

¹. Así, resultan cada vez más cuestionados los atributos tradicionales del Estado, como su lógica (excesivamente) jerárquica, la especialización competencial y la homogeneidad normativa.



de nuestros Estados en América Latina es su heterogeneidad, excesivamente desarticulada.

Diversas son las razones (no excluyentes) que contribuyen a explicar esta heterogeneidad excesivamente desarticulada. A saber²:

- La formación de nuestros Estados-nación hace más de 200 años (en donde, como señala Charles Tilly, el Estado hizo la guerra y la guerra hizo el Estado).
- La inestabilidad política del siglo pasado, a partir de la oscilación del péndulo entre democracia y autoritarismo.
- Las recurrentes crisis económicas y sociales (que nos han mostrado que estabilidad democrática no necesariamente implica contar con instituciones que nos ofrezcan un buen gobierno).
- La falta de visión estratégica sobre la importancia del fortalecimiento de las capacidades estatales, aún en contextos donde prevalecía una mirada Estado-céntrica y condiciones de crecimiento económico.

Esta heterogeneidad excesivamente desarticulada es especialmente relevante en los Estados latinoamericanos con sistemas federales (Argentina, Brasil, México, por ejemplo).

En ellos los problemas aumentan en su complejidad y son más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión disponibles. Esto, dado que a la asimetría entre problemas y capacidades de respuesta que se exhibe a nivel horizontal por parte de instituciones de un mismo nivel en distintos ámbitos sectoriales (salud, educación, seguridad), se agregan los desafíos verticales que emanan de niveles distintos, muchas veces actuando sobre el mismo problema (nación, provincia/estado, municipio).

². El típico dilema sobre dónde «cortar» la reconstrucción histórica esconde diversas temporalidades alternativas para sostener el relato explicativo.



La heterogeneidad excesivamente desarticulada como rasgo característico de los Estados latinoamericanos nos muestra la importancia de asumir la función de coordinación como el principal desafío para la producción de bienes y servicios públicos de calidad, de manera tal de evitar que los Estados transfieran los costos de sus estructuras a los ciudadanos. El desafío de la coordinación se refleja no solo en cuestiones macro (tal como la superposición de programas sociales), sino también en la vida cotidiana cuando, por ejemplo, uno se pregunta por qué habitualmente distintos organismos públicos piden a sus ciudadanos los mismos datos, de forma parecida, una y otra vez, y estos deben ser informados en reiteradas oportunidades a pesar del avance tecnológico. Así, la coordinación se presenta como un factor clave para la viabilidad de las políticas públicas necesarias para atender problemas de carácter multidimensional³.

Para finalizar este apartado, creemos oportuno explicitar una idea que subyace a lo largo de esta clase: el Estado es la llave indispensable de los derechos de la ciudadanía. Como señala O'Donnell (2008), esa llave es especialmente importante para los sectores postergados, discriminados y/o excluidos, quienes no tienen la posibilidad de fugarse del Estado mediante la contratación de diversos servicios o beneficios privados. De esta manera, y reconociendo que un orden estatal nunca es neutro, el Estado se encuentra en el centro de la problemática sobre cómo generar un orden público legítimo, que esté en condiciones de responder a los intereses de la sociedad y de realizar sus derechos mediante un proceso de desarrollo inclusivo.

³. Desde ya, la coordinación no es un bien colectivo sencillo de alcanzar en un contexto caracterizado por instituciones públicas, en su mayoría excesivamente jerárquicas y monolíticas, con lógicas de trabajo basadas en la división departamental y en la especialización de funciones. A su vez, existen choques, discrepancias, competencia y hasta contradicciones en estos organismos públicos.



II. La noción de innovación pública como un hito más de un extenso proceso histórico

Un recurrente obstáculo para el avance de la producción y difusión de conocimiento en las ciencias sociales es la relativa ambigüedad con la que se presentan o usan ciertas categorías analíticas, ya sea por la complejidad de los conceptos, porque los contenidos se inscriben en disciplinas distintas, o por el uso laxo que se hace de un concepto en el lenguaje cotidiano y la mayor precisión que demanda el mundo académico con relación a este. Así, existe una tensión permanente en la conceptualización de un mismo fenómeno.

No resulta sencillo establecer un significado común y compartido, posiblemente porque la propia naturaleza histórica e interpretativa de las ciencias sociales así lo determina. Lo cual, desde ya, no significa que la existencia de múltiples interpretaciones avale cualquier tipo de afirmaciones en la discusión académica. En el mundo de las ciencias sociales, el estudio del Estado, la administración y las políticas públicas tiene una antigua tradición académica que se remonta hasta fines del siglo XIX. Los sucesivos modelos y paradigmas que se han sugerido para entender lo que sucede en el sector público no implicaron rupturas o discontinuidades definitivas, sino más bien adaptaciones a las transformaciones que simultáneamente tienen lugar en la sociedad, la economía y el contexto internacional.

En este sentido, podría afirmarse que la noción de IP es un hito más a lo largo de un extenso proceso histórico que ha visto nacer y desaparecer numerosos enfoques y modelos de gestión pública. El término IP aparece a menudo como nueva respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que se habían ido construyendo en escenarios más estables. El problema es que, dada su ambigüedad, utilizamos de tantas formas posibles la *respuesta* de la IP, que muchas veces no sabemos a qué pregunta trata de responder. Numerosos autores llenaron una gran cantidad de páginas para definir de qué hablamos cuando



hablamos de IP. Así, aparecen diferentes concepciones (paradigma, estrategia, doctrina, filosofía de cómo gobernar, nueva organización del sector público, enfoque político administrativo, modelo de interacción sociopolítica, sistema de gobierno que busca maximizar el valor público, entre otras) que terminan en un notable estiramiento conceptual que desborda lo que podría haber sido una conceptualización razonable y consistente.

En el escenario de profundas transformaciones que describíamos en el apartado anterior, la IP aparece como promesa de una nueva forma de ejercicio de la acción gubernamental para afrontar los desafíos de la complejidad. No resulta sorprendente que la literatura existente sobre IP subraye la indeterminación y el elevado grado de ambigüedad de esta noción. La confusión, la ambigüedad y la controversia han ido proliferando en los estudios sobre el tema. Por su polisemia, más que a un jardín cuidado con esmero, la noción de IP se asemeja a una selva en la cual cada autor tiende a proponer su versión individual de lo que debería entenderse por aquella noción.

Lo cierto es que detrás de esta variedad de conceptualizaciones que expresan una compleja constelación de valores, aspiraciones y hechos de la realidad, se fueron recuperando antiguas preocupaciones de los estudios sobre Estado, administración y políticas públicas (eficacia, eficiencia, mejora, cambio organizacional, calidad, resultados, entre otras). Constatamos así la paradoja de que la mayor densidad adquirida en este proceso por el concepto de IP, acabó poniendo más en evidencia su continuidad con modelos y corrientes de estudio precedentes que su pretendida ruptura definitiva con enfoques previos.

Otro punto interesante a tener en cuenta es que la noción IP, con todo su estiramiento conceptual (y quizás por ello), ha ido ocupando un lugar cada vez más relevante en la agenda de políticos y gobernantes del más alto nivel, cuestión no menor en términos de marco para la viabilidad orientada a impulsar y sostener iniciativas.



Al igual que las diferentes nociones que sucesivamente dominaron el campo de los estudios sobre Estado, administración y políticas públicas (nueva gestión pública, gobernanza, buen gobierno, gobierno abierto, por citar casos de las últimas décadas), se puede observar que la noción de IP se origina en países desarrollados (principalmente anglosajones), tiene fuerte influencia directa o indirecta sobre las estrategias de modernización del aparato estatal en América Latina, y presenta más continuidades que rupturas con las nociones precedentes, dado que recoge varias ideas y valores de corrientes académicas ya existentes. Por ende, la IP está lejos de ser algo totalmente novedoso.

III. Algunos apuntes para interpelar la noción de innovación pública

Como afirma Ramió (2015), la amplia brecha existente entre teoría y práctica es uno de los grandes problemas de las ciencias sociales, ya que genera dificultades para la necesaria dialéctica orientada al fortalecimiento institucional. Por una parte, la comunidad académica va elaborando un discurso teórico cada vez más sofisticado pero que se distancia de la realidad. Y por otra parte la innovación, desde la práctica, logra algunos éxitos carentes de conceptualización y terminan descontextualizados y con bajo impacto.

Justamente porque la IP no se trata de algo totalmente novedoso⁴, la misma debe ser interpelada para rescatar de posibles olvidos el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes relacionados con la conceptualización vinculada a la naturaleza y papel del Estado, la administración y las políticas públicas.

4. Desde que el economista Joseph Schumpeter (1942) acuñara el concepto de «destrucción creativa» para referirse al proceso de transformación que sustenta el crecimiento, desarrollo y prosperidad de las economías, la noción de innovación ha estado presente en el debate.



A la IP le sobran certezas. Generalmente, se da por sentada su relevancia —llegando a convertirse, en algunos casos, en un concepto mágico—, así como también se da por sentado que, por el solo hecho de importar, producirá buenos resultados⁵. El riesgo es que se convierta en un mero maquillaje o un conjunto de actos decorativos de la gestión pública que genere falsas expectativas, sin impactar seriamente en el fortalecimiento del Estado, la administración y las políticas públicas. Para evitar este riesgo de «mucho ruido y pocas nueces», consideramos imprescindible abordar estos dos interrogantes.

1. ¿Puede un Estado ser innovador en una sociedad que lejos está de ser innovadora?

Como mencionáramos al principio de este trabajo, además de un complejo conjunto de instituciones con objetivos e intereses propios, el Estado puede ser visto como un reflejo de los procesos que ocurren en la sociedad. En definitiva, los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan decisivamente en la forma y contenido que asume el Estado, y este, a su vez, precisa y regula aspectos de la vida social organizada.

No hay experiencia histórica que muestre un Estado innovador sin que articule esta fortaleza con la de una sociedad innovadora, ni viceversa. Como afirma Acuña (2008), es necesaria una mirada más sistémica. Esto es, que no piense al Estado o a la sociedad como términos divorciados. La interfaz entre ambos no articula piezas forjadas independientemente, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia no solo sobre el margen y contenido del accionar de la sociedad y el Estado como «polos» de la relación, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada polo.

En este sentido, cabe alertar sobre el riesgo de algunas visiones simplistas que predominan en el debate sobre IP que separa

⁵. Algo similar marcábamos oportunamente en relación a la noción de Gobierno Abierto (Pando, 2017).



el Estado de la sociedad (feos, sucios, malos y conservadores, de un lado; bonitos, limpios, buenos e innovadores, del otro).

2. ¿La participación va de la mano de la innovación?

Al tiempo que ha ido expandiéndose y consolidando como sistema de regulación política por el mundo, la democracia representativa ha empezado asimismo a presentar síntomas preocupantes de limitaciones. El desinterés y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional son signos característicos de nuestras sociedades. Y la minoría que se involucra habitualmente está más interesada en participar cuando los asuntos les afectan directamente, es decir, cuando estos se corresponden con sus experiencias y prioridades, o cuando se sienten directamente amenazados por las políticas que lleva a cabo el gobierno. A estos rasgos generales de nuestras sociedades, y en línea con lo que plantean Güemes y Brugué (2017), hay que sumar un factor especial en nuestra región: el efecto del neoliberalismo en la construcción y difusión de prejuicios sobre el hacer estatal.

Las políticas neoliberales fueron muy eficaces en la definición de marcos de pensamiento según los cuales la acción estatal sería costosa, excesiva e ineficiente. Así, los Estados son ineficaces, incompetentes, rígidos y atrasados. Al mismo tiempo, capitaliza los descontentos y prejuicios populares contra el Estado y los funcionarios públicos. Por ejemplo, las ideas de que los empleados públicos no trabajan, de que las organizaciones públicas son sinónimo de largas filas e ineficiencia, de que la corrupción es innata a la administración pública, de que el Estado no gasta a conciencia y de que lo privado siempre funciona mejor que lo público.

En este contexto emerge el principio de la participación como un elemento para fortalecer la legitimidad y la eficacia de la gestión y las políticas públicas. Desde la segunda mitad del siglo pasado, ofrecer vías para que los ciudadanos participen en la gestión y las políticas públicas se ha presentado como una estrategia para generar proximidad y confianza.



El problema que aquí se plantea es que muchas veces se sobredimensiona la importancia del principio participativo, sin reconocer las complejidades propias de la sociedad, del gobierno y del Estado. A pesar de la institucionalización de la participación, de la gran cantidad de experiencias participativas acumuladas y de la importancia que reviste como práctica, se trata de un campo insuficientemente explorado de manera sistemática (Ebdon y Franklin, 2006). En particular, aún falta probar empíricamente la relación entre la participación ciudadana y el conjunto de efectos que se supone debiera producir y que han sido postulados en términos normativos.

Como señala Díaz Aldret (2017), una parte importante del problema radica en que se dota a la participación ciudadana de contenidos normativos y aspiracionales, más que analíticos y técnicos⁶. Además, y si bien el gobierno ya no es el actor jerárquico y dominante del siglo XX en la elaboración de políticas públicas, no quiere decir que no mantenga aún un papel central. Abunda la evidencia que demuestra que cuando el Estado pierde relevancia, no se fortalece la sociedad civil, sino que resultan con más poder los ya poderosos. El riesgo es que detrás de conceptos glamorosos que vienen de la mano de la IP (cocreación, coproducción,

⁶. En Pando (2017) enfatizábamos que: 1- la participación muchas veces suele estar restringida a cuestiones de implementación y alejada de la construcción de agenda y formulación de decisiones, con lo cual puede terminar legitimando la distribución de poder pre-existente; 2- a veces la eficacia de la participación entra en tensión en áreas donde el conocimiento especializado es imprescindible para la adecuada elaboración de políticas públicas (caso Brexit); 3- muchas veces la sociedad civil queda reducida a las denominadas organizaciones no gubernamentales, mientras que actores como los sindicatos y principalmente los partidos políticos parecen estar fuera de la consideración de las apelaciones a la participación; y 4- no pueden perderse de vista las dificultades que tienen para expresar sus voces los ciudadanos «de a pie» y grupos sociales más débiles (y que más necesitan del Estado), los cuales muchas veces no logran ni siquiera alcanzar la condición de actor dado que no tienen los recursos mínimos para generar acción colectiva y por ende participar del proceso de elaboración de políticas.



codiseño, etc.), el Estado pierda cada vez más el centro. Las buenas ideas pueden venir de cualquier parte, pero esto no debería servir de base para legitimar estrategias antiestado que deriven en la captura del mismo por intereses privados, bajo un discurso incluyente y participativo.

IV. Innovación pública, ¿para qué?

Considerando la heterogeneidad excesivamente desarticulada que presentamos como rasgo característico del Estado en América Latina, la IP constituye una llave para instalar en la agenda de los gobiernos el desafío de la coordinación, en particular para hacer frente a un factor determinante de la confianza en las instituciones públicas: la simplificación de trámites a partir del uso intensivo de las tecnologías digitales.

Un estudio realizado por Farías y Porrúa (2016) en relación a los factores determinantes de la confianza en las instituciones públicas, evidencia que el 71% de los encuestados considera como más importantes a los factores relacionados con la entrega de servicios públicos, los cuales abarcan temas como la equidad de tratamiento, la oferta de información adecuada, la calidad de la atención, y la capacidad de respuesta del servicio a las necesidades del ciudadano.

En América Latina se ha prestado poca atención al nodo crítico donde se conectan los ciudadanos con los proveedores de bienes y servicios públicos: el trámite. La simplificación de los trámites públicos es clave para mejorar no solo la calidad de los bienes y servicios, sino la confianza en el Estado, fundamentalmente. El trámite es una transacción cuyo objeto es cumplir con alguna obligación legal, o solicitar un permiso, servicio o beneficio, lo que lo convierte en un condicionante para el acceso a distintos servicios. Esto aplica a todos los ámbitos de políticas públicas, pero se refleja con mayor claridad en el área de las políticas sociales (empleo, salud, educación, vivienda).



En este sentido, el panorama en nuestra región es bastante desalentador. A modo de ejemplo, un mismo ciudadano suele ser registrado según criterios distintos en las diversas agencias gubernamentales, lo cual hace que su acceso a derechos o el cumplimiento de obligaciones demande trámites que le parecen interminables y costosos. A su vez, en un mismo gobierno, el camino hacia un servicio público no pasa necesariamente por la oficina gubernamental más conveniente para el ciudadano, que percibe la heterogeneidad desarticulada del aparato estatal, como si debiera relacionarse con varios Estados⁷.

El carácter más perverso de estos costos es la penalización de los ciudadanos más vulnerables socialmente, quienes dependen más de los servicios públicos, utilizan menos los canales virtuales de servicio y no tienen acceso a los atajos burocráticos que puede proporcionar la intermediación profesional (Farías *et al.*, 2016). Los sectores más bajos de la pirámide social son los que más precisan la ayuda estatal, y a la vez son los que más dificultades tienen en la interacción con la burocracia. De igual forma, estos costos afectan especialmente a las micros y pequeñas empresas.

Si bien las tecnologías digitales constituyen aliadas clave de la IP, la simple digitalización de trámites no resuelve el problema cuando se la implementa (tal como la evidencia latinoamericana demuestra) sin romper los tradicionales silos gubernamentales ni promover la eliminación de trámites innecesarios.

⁷. Para profundizar en este punto, así como para ver la importancia que tienen las herramientas tecnológicas para evitar que las personas (físicas o jurídicas) tengan que ir de un organismo a otro para realizar un trámite y sean los datos los que viajen, revisar Pando (2014). Más aún: la apertura y reutilización de datos públicos —una de las naves insignias del denominado Gobierno Abierto— deben ser vistas como dos caras de una misma moneda, orientada no solo a la transparencia y generación de valor económico, sino también a mejorar la eficiencia de las propias administraciones públicas. Si bien es la dimensión menos considerada en los planes de Gobierno Abierto, es tan, o más interesante que las anteriores en la medida en que promueve la interoperabilidad, además de contribuir a pulir, reestructurar y documentar datos, a generar memoria institucional, y a colaborar para corregir errores.



En ese contexto, se trata de avanzar con iniciativas de simplificación orientadas a disminuir los costos de transacción de los ciudadanos con sus gobiernos, aprovechando el potencial que brinda la necesaria coordinación entre distintas áreas gubernamentales, articuladas con el desarrollo de plataformas tecnológicas y la facilitación del acceso.

1. La cuarta revolución industrial

En esta dirección, cabe hacer referencia al impacto de las herramientas tecnológicas de la denominada cuarta revolución industrial (robotización, inteligencia artificial, *big data*, *blockchain*, entre otras), en tanto que permiten, y permitirán, mejorar la gestión de trámites. Si bien son términos que por el momento parecen alejados de la vida cotidiana, la cuarta revolución industrial afectará profundamente los procesos de trabajo, principalmente aquellas tareas de carácter mecánico y rutinario que son totalmente susceptibles a su automatización.

En principio, esta dinámica va a ser positiva, dado que va a liberar a los empleados públicos de las tareas más tediosas y repetitivas. Pero más complicado será este proceso de sustitución cuando los robots se vayan apropiando de actividades que aportan valor añadido, como la toma de decisiones, la planificación o la evaluación (Ramió, 2018).

Así, parece inevitable que a corto plazo desaparezcan puestos de trabajo que ahora mismo ocupan colectivos como ordenanzas y auxiliares administrativos. Si analizamos los contenidos de estos puestos, veremos que sus tareas son relativamente fáciles de automatizar. Otras ya han desaparecido dada su obsolescencia. Por ejemplo, los puestos de trabajo relacionados a recogida y distribución de correo postal o reproducción de documentos en papel, entre otros. Otros puestos de trabajo, de mayor calificación, sufrirán transformaciones producto de las herramientas tecnológicas de la cuarta revolución industrial. Y aparecerán nuevas profesiones, tales como analista de datos, programador o gestor de robótica.



Más allá de los actuales y potenciales beneficios, cabe alertar sobre el rol que debe jugar el Estado ante este desarrollo, y en particular sobre la escasa relevancia que tiene el tema en la agenda de gobierno. Muchas veces el «solucionismo» tecnológico (como lo nombra Morozov), que sirve para vender tecnología, esconde falta de debate sobre la definición de los problemas que dice querer resolver. Y por otra parte, tiende a situar la solución a problemas colectivos y estructurales en kits tecnológicos que las empresas ponen a disposición de los organismos públicos, los cuales son clientes potenciales muy atractivos por las necesidades de apropiación de tecnología. Nunca está de más recordar que los indicadores que marcan el rumbo de las empresas proveedoras de bienes y servicios tecnológicos y los de los organismos públicos, son conceptualmente diferentes.

Esto determina tensiones en la relación, principalmente por la propia lógica de producción y comercialización de tecnología, la cual hace que muchas veces se prometan productos inmaduros, sin valorar la utilidad de los mismos⁸.

2. La gestión de la identidad digital

Como señalan Pareja *et al.* (2017), la identidad digital es la piedra angular de la transformación digital en nuestra región. Para realizar transacciones a través de sistemas de información interconectados y de la web, es necesario tener en cuenta la identidad digital de cada persona, entendida como los elementos de hardware o software que permiten que una persona se identifique y sea autenticada, obtenga los permisos para acceder a determinados recursos de información o físicos (por ejemplo, el acceso a un área) y realice transacciones a través de Internet o redes privadas.

⁸. La otra cara de la moneda consiste en los desafíos que tienen los gobiernos de América Latina para afrontar los nuevos riesgos y modelos de negocios que están surgiendo con la cuarta revolución industrial, manteniendo un equilibrio entre la protección de los ciudadanos y la necesidad de estimular la innovación.



Así, mientras que en el mundo físico el proceso de verificación de la identidad se basa en credenciales físicas, tales como el documento de identidad, en el mundo digital es necesario identificar a las personas a distancia, sin mediar una interacción física. En la mayoría de los casos, sin conocimiento previo de la otra parte, y muchas veces siendo una computadora la encargada de ejecutar el proceso. Como consecuencia, la gestión de la identidad digital conlleva, por un lado, desafíos en cuanto a privacidad, protección de datos y nuevos riesgos de fraude; y por el otro, la necesidad de revisar y ajustar marcos legales y tecnologías que puedan estar quedando obsoletas.

3. Inclusión digital

La intensa utilización de tecnologías digitales ha generado hasta el momento más obligaciones que derechos en los ciudadanos. Además de la realización de trámites en línea, las tecnologías digitales brindan posibilidades de acción directa, movilización en línea, producción de contenidos e influencia en la propia producción de noticias. Esto no implica que los actores tradicionales desaparezcan, tampoco que se tienda forzosamente a equilibrar los recursos disponibles por parte de los actores, ni mucho menos a democratizar los procesos de elaboración de las políticas públicas (Subirats, 2017).

Pero es innegable que estamos en un escenario en el que, tanto la adquisición de información como la expresión de nuestras preferencias, la coordinación de la acción colectiva y los pedidos a las autoridades se desarrollan cada vez más por la vía digital.

Este escenario no está libre de riesgos, tal como lo demuestra el escándalo de la filtración de datos por parte de Facebook a Cambridge Analytica, lo cual evidencia el problema de la manipulación persuasiva. Es fundamental que los gobiernos prioricen en sus agendas la cuestión de la ciudadanía digital, entendida como la capacidad para participar en la sociedad en línea en igualdad de condiciones (Mossberger *et al.*, 2011).



Conforme se expande el universo en línea, no solo la conectividad es crucial, sino también el acceso a las herramientas, tanto materiales como simbólicas, para aprovechar esa conexión. Aunque el número de accesos a Internet aumenta, la calidad y la velocidad del servicio en América Latina están por debajo del promedio mundial. Así, las desigualdades se suman y se potencian. Los más pobres, los que tienen menos años de educación formal, los más viejos y quienes viven en zonas rurales o subdesarrolladas, tienen menores probabilidades de estar en línea y, si están conectados, lo hacen con un servicio más lento y de peor calidad. En el siglo XXI, no hay ciudadanía plena sin derechos digitales.

V. Reflexiones finales

Los procesos de innovación gubernamental requieren mucho más que frases motivadoras o líderes innatos. La innovación como práctica cotidiana en el sector público depende más generalmente de las estructuras institucionales que de los nombres propios, dado que son instituciones con culturas administrativas relativamente consolidadas, que tienen capacidad de adaptación a los impactos innovadores sin cambiar la esencia de su sistema.

A lo largo de este trabajo hemos tratado de ir más allá de los fuegos artificiales de la IP (en donde aparecen conceptos glamorosos como la cocreación, el codiseño y la coproducción), para interpelar esta noción y focalizar nuestro interés en el uso intensivo de las tecnologías digitales para la simplificación de trámites, cuestión que consideramos relevante para fortalecer una gestión estatal orientada a la construcción de una sociedad más igualitaria.

Finalmente, y dado que el aparato estatal de América Latina registra una larga historia de reversiones y fracasos en proyectos lanzados y parcialmente ejecutados bajo los mejores auspicios, es clave un enfoque que conciba a la política y la redistribución de poder como cuestiones constitutivas e ineludibles, al momento



de elaborar reformas institucionales que, bajo el paraguas de la IP, apunten a fortalecer la capacidad estatal en democracia.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (2008). «Estrategias y reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia». XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, Noviembre 4-7.
- , (2009). «Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción». En Carlos Acuña (comp.): Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.
- Brugué, Quim y Güemes, Cecilia (2017). «Confianza y gobierno abierto en América Latina». En Alejandra Naser, Álvaro Ramírez Alujas y Daniela Rosales. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Libros de la Cepal, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Díaz Aldret, Ana (2017). «Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas». *Gestión y política pública*, vol. XXVI, número 2, julio-diciembre, 2017, pp. 341-379.



Ebdon, Carol & Franklin, Aimee (2006). «Citizen Participation in Budgeting Theory». *Public Administration Review*, May/June: 437–447.

Farías, Pedro y Porrúa, Miguel (2016). «Reconstruyendo la relación: el nuevo protagonismo del ciudadano en la gestión pública». En BID, «Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos». *Monografía del BID*, 489, División de Capacidad Institucional del Estado, Washington.

Farías, Pedro; García, Ana Catalina y Zanabria, Gustavo (2016). «Entendiendo lo que ha funcionado: tendencias y lecciones en la entrega de servicios». En BID, «Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos». *Monografía del BID*, 89, División de Capacidad Institucional del Estado, Washington.

Martínez Nogueira, Roberto (2013). «La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina». En Carlos Acuña (comp.), «¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina». Buenos Aires, Siglo XXI.

Mossberger, Karen; Tolbert, Caroline & McNeal, Ramona (2011). «Digital Citizenship. The Internet, Society, and Participation». The MIT Press.

O'Donnell, Guillermo (2008). «Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras». XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, Noviembre 4-7.



Pando, Diego (2014). «Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas». En Jorge Walter y Diego Pando (comp.): «Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público», SAAP-Cerale, Buenos Aires.

_____, (2017). «No todo lo que brilla es oro: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina». En *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. Dirección Nacional de Escuela de Alta Dirección Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública, vol.1, nro. 2, Buenos Aires.

Pareja, Alejandro; Pedak, Mari; Gómez, Carlos; y Barros, Alejandro (2017). «La gestión de la identidad y su impacto en la economía digital, Sector de Instituciones para el Desarrollo División de Innovación para Servir al Ciudadano». Documento N° IDB-DP-529.

Ramió, Carlés (2015). «Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 61, febrero, Caracas.

_____, (2018). «El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público». Gigapp Estudios Working Papers, 5(98-110), 401-421. Recuperado a partir de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/115>

Schumpeter, Joseph (2015). «Capitalismo, socialismo y democracia». Madrid, Editorial Página Indómita.



Subirats, Joan (2012). «Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta». XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

_____, (2017). «Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas». En Alejandra Naser, Álvaro Ramírez Alujas y Daniela Rosales: «Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe». Libros de la Cepal, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).



CAPÍTULO 3

Paradigmas novedosos
de las políticas públicas:
hacia un enfoque de
interconectividad

Paradigmas novedosos de las políticas públicas: hacia un enfoque de interconectividad

Maximiliano García Guzmán

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México

La acción de gobierno es un elemento clave en y para el desarrollo de la vida colectiva, pues es a través de las instituciones públicas que se entrelazan un sinfín de interacciones entre los individuos y las organizaciones que, de otro modo, correrían el riesgo de ser poco funcionales, e incluso conflictivas. Uno de sus valores fundamentales es, de hecho, reducir la posibilidad de confrontación y, dado el caso, administrar o resolver las problemáticas que surgen de la convivencia entre actores, grupos y sectores.

En ese marco, uno de los instrumentos más acabados, desarrollado para dotar de esa funcionalidad a las instituciones, son las políticas públicas, las cuales constituyen respuestas de gobierno a problemas públicos, bajo la lógica del acuerdo democrático, la evidencia científica y el uso estratégico de los recursos limitados, haciendo posible que el cúmulo de necesidades colectivas pueda ser abordado de una manera más inteligente en un contexto permeado por la incertidumbre, las restricciones y los bríos ciudadanos.

Ese mérito que hoy en día le reconocemos a las políticas públicas se ha construido a partir de los esfuerzos teóricos e institucionales que durante décadas se han desplegado por entender, analizar y realizar cada vez mejor las acciones de gobierno. Una de las herramientas que ha engrazado de manera destacada en esas aspiraciones es lo que denominamos ciclo de políticas. Un planteamiento metodológico simplificado sobre el proceso de gobierno. Es decir, mediante diferentes etapas muestra, explica y aplica métodos que permiten definir un problema público, diseñarle una solución, ejecutarla y darle valor a lo obtenido o lo



logrado. Desde luego, su mérito va más allá de sintetizar la lógica administrativa y procedimental, pues además del elemento burocrático pone énfasis —en un plano multidimensional y de manera simultánea— en variables políticas, económicas, sociales e institucionales que condicionan el ejercicio de las atribuciones públicas.

En ese sentido, el ciclo ha permitido un mejor entendimiento de la acción de gobierno y ha favorecido la orientación de las estructuras institucionales hacia un patrón de conducta más horizontal en su relación con la ciudadanía y el conocimiento científico. Aún con todas esas virtudes enunciadas, y sin regatear ninguno de sus logros, no puede perderse de vista que este consiste en una visión metodológica de apoyo. Es decir, no sustituye a la realidad ni mucho menos agota la complejidad de la acción pública. Lo que lleva a sugerir que, dadas las múltiples dimensiones que hoy en día se le reconocen a los problemas públicos, esta herramienta requiere de una profunda revisión, actualización y, de ser el caso, replanteamiento.

Esta condición es precisamente el punto de partida de este capítulo, pues se adopta la hipótesis de que, aun cuando el ciclo permite contar con una visión global de la acción institucional en materia de atención, solución y resolución de problemas públicos, se trata en esencia de un esquema secuencial en el que deliberada e inevitablemente se minimiza la complejidad interna de cada fase, así como la conexión que hay entre ellas y, por supuesto, la que existe entre una política y todas aquellas que en conjunto constituyen la acción de gobierno. Razón por la cual, como una segunda hipótesis, se requiere fortalecer ese modelo a partir de nuevos fundamentos metodológicos que favorezcan el entrelazamiento de los distintos componentes señalados.

El objetivo del presente capítulo es analizar los límites de la funcionalidad actual del ciclo de políticas como herramienta metodológica, para sugerir nuevas formas de abordaje de la complejidad de la acción pública a partir de lo que en otras disciplinas se



conoce como *entanglement*, o sea, un enfoque de interconectividad o entrelazamiento.

Si bien se profundizará en este punto más adelante, es importante aclarar desde ahora que el enfoque al que se alude y que se propone como una nueva vocación del ciclo (interconectividad/entrelazamiento), fue retomado de una de las ramas de las ciencias duras como lo es el de la Física, campo que lo ha explorado con detalle en lo que se refiere al estado cuántico de las partículas, y cuyos hallazgos pueden ser útiles para trasladarlos y aplicarlos al ámbito de las políticas.

Al respecto, como antecedente de la necesidad y utilidad de esas necesarias vinculaciones disciplinarias, cabe mencionar que un ejercicio similar ya se ha manifestado anteriormente en otros temas de políticas públicas. Se trata del enfoque del Equilibrio Puntuado (Baumgartner y Jones, 2002), que es uno de los ejemplos más representativos al retomar conceptos de la Biología, lo cual anima a la investigación en la materia a mirar con detenimiento los logros de otras áreas del conocimiento para fortalecer la que es nuestro objeto de estudio: la acción de gobierno.

Sentido de las políticas públicas para el gobierno y la sociedad actual

La interacción entre gobierno y sociedad es compleja al mismo tiempo que frágil. Compleja, al ser una relación de permanente intercambio de insumos-productos y de demandas-resultados; frágil en el sentido de que cualquier alteración o anomalía entre esos intercambios, tensa los canales de comunicación, e incluso, en algunos casos, llega a dificultarlos.

Esto indica que la vinculación ciudadano-autoridad no se da de forma espontánea, es decir, se trata de una relación volitiva, pactada, regulada y susceptible de ser fortalecida. Esta tarea se complejiza ante los actuales bríos democráticos de libertad de expresión, reunión, organización y participación que dinamizan



los asuntos públicos y que obligan al aparato gubernamental¹ a ajustarse a parámetros tales como la apertura, el reconocimiento de la pluralidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el cumplimiento responsable del marco jurídico, entre otros.

Surge, por tanto, la necesidad de diseñar conceptos e instituciones funcionales para una democracia de naturaleza cada vez más participativa, deliberativa y propositiva, en el sentido de que se vuelve condición permanente la existencia de diálogos, polémicas, transacciones y acuerdos accesibles y visibles en los que las libertades públicas y las garantías de expresión, reunión, asociación, participación e incluso intervención y control social, que los ciudadanos ostentan, se hacen positivas, al menos desde el punto de vista jurídico.

En este punto en particular se llega a un debate ya explorado en la literatura de la ciencia política y la administración pública: la relación entre eficiencia y legitimidad en el acto de gobernar (Camou, 2001). Ello, visto desde el ángulo de las políticas públicas, plantea la necesidad de gestar mecanismos eficientes de democracia representativa y participativa (legitimidad) que además favorezcan un tipo de actividad institucional que dé respuesta oportuna y efectiva a los problemas públicos (eficiencia).

Se trata de construir un estilo público de toma de decisiones sustentado en una opinión pública vigilante y activa, en el uso de la razón y la rendición de cuentas, pero sobre todo en leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y de los canales de acceso a individuos y

¹ Se entiende como aparato gubernamental a un cuerpo central y vertical que se caracteriza por integrar instituciones *reactivas*: que disminuyan los efectos inmediatos de un conflicto, como los cuerpos policiales; *defensivas*: que disminuyan o neutralicen las causas de una situación adversa, como las instancias de procuración de justicia, los centros de inteligencia y espionaje; *ofensivas*: que atiendan directamente una crisis en su conjunto, como las Fuerzas Armadas, ya sea Ejército, Marina o Guardia Nacional; y *proactivas*: que anticipen posibles condiciones indeseables, como las instituciones de la burocracia civil, que buscan garantizar la sana existencia del Estado (Bonilla, 2003; López, 2001).



grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas (Aguilar, 2007: 35).

Esto significa que, si bien es necesario para el funcionamiento sano de las democracias el fortalecimiento de la deliberación pública, también es importante darle cauce institucional para que no se transforme, implique o signifique parálisis en la acción de gobierno. Es en este punto donde las políticas públicas aparecen y muestran su sentido, utilidad y relevancia, pues son precisamente el nodo que materializa y hace posible ese equilibrio dinámico entre eficiencia y legitimidad.

Bajo esa lógica, las políticas públicas se definen como respuestas institucionales a problemas públicos, en los que se considera tanto la participación de la ciudadanía organizada como los límites racionales que existen en lo material y lo cualitativo. Es decir, son producto de la suma de las voluntades públicas y se orientan a atender necesidades colectivas con la guía de la evidencia científica y con una expectativa controlada por los recursos disponibles. En esa perspectiva, el gobierno se integra como un conjunto de instituciones que actúa de forma racional al someter las demandas ciudadanas a un proceso de selección y jerarquización, pero sin perder de vista el sentido social y político de su proceder. En otras palabras, mediante las políticas se favorece un equilibrio entre los límites que impone la racionalidad en la utilización de medios, y las expectativas que son incorporadas en los fines públicos que tiene a su cargo.

Si esto es así, el enfoque de políticas permite revalorar la naturaleza pública del gobierno, pues las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores, de plantear demandas, definir problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Esas cualidades, sin embargo, no son fáciles de construir. Por el contrario, requieren de un manejo cuidadoso de la participación civil y de un uso estratégico de



los recursos limitados con los que se cuenta. Para abonar a una adecuada gestión de lo anterior, se han desarrollado distintas visiones teórico-metodológicas sobre cómo entender, estudiar, analizar y llevar a la práctica la política pública, siendo quizá la herramienta más consolidada el llamado ciclo de políticas que se abordará a continuación.

Funcionalidad y restricciones del ciclo de políticas

Como se ha argumentado, las políticas públicas resultan una pieza clave de la vida asociada. Por un lado, permiten vincular de manera horizontal a la autoridad con el ciudadano; y por otro, se despliegan en estrategias de atención a problemas públicos a partir de la evidencia científica y de los recursos realmente disponibles, lo que abona a su factibilidad y efectividad. Aquí es importante agregar que ellas tienen presencia en otros ámbitos además del institucional que acaba de señalarse: incluyen dimensiones teóricas y metodológicas que es necesario distinguir, sobre todo si se tiene el propósito de situar los alcances y limitaciones del ciclo como un eje que ha sido articulador en ellas.

En efecto, cuando se tratan temas relativos a las políticas públicas se abordan, en lo particular o de manera combinada, esas distintas dimensiones, pues una de las grandes cualidades de ese campo de conocimiento es que puede desenvolverse de manera ágil y simultánea en sus tres planos: 1) el teórico, en donde las políticas públicas constituyen una disciplina; 2) el metodológico, que las traduce en esquemas cognitivos concretos que permiten analizar con elementos más asequibles la realidad; y 3) el institucional, que es el espacio en el que las opciones de políticas se deciden y se llevan a la práctica, o sea, cuando se convierten en acción de gobierno. Veamos con un poco más de detalle cada uno de ellos para situar su sentido y relevancia.

En el caso del ámbito teórico, la política pública ha desarrollado líneas de pensamiento, de investigación y conceptos que le han permitido ganar solidez como una disciplina (véase Peters, 2015), ya que en ellos se plantea una reflexión general sobre



cómo entender el papel del gobierno en un ámbito cada vez más democrático, en el que los recursos son escasos y donde la incertidumbre es una condición permanente.

Ello es relevante dado que entender las bases y fenómenos de la acción pública significa a su vez comprender mejor las lógicas bajo las cuales surgen y operan las políticas públicas. Por ejemplo, si se les imprime un carácter más centralista o estatista, o bien si se apuesta por perspectivas más democráticas, ciudadanas o descentralizadoras.

Se trata del espacio de las ideas, de los valores y de las rutas epistemológicas que permiten ponerle nombre y características a los fenómenos que se examinan, específicamente los modos en que las instituciones pueden responder mejor a las necesidades de la sociedad. Aquí se llega a un reto sustantivo, y es que el pensamiento teórico debe encontrar formas de comunicarse con la realidad y operar en ella, y ese punto de conexión lo constituye precisamente la siguiente dimensión, la del método.

Respecto al plano metodológico —que, dicho sea de paso, es el que más interesa a este capítulo, no solo por ser el ambiente natural del ciclo, sino también por ser el vaso comunicante entre la teoría y la práctica de las políticas— cabe señalar que se ubica allí un conjunto de esquemas que permite retomar, ampliar y operar esas ideas abstractas del plano teórico sobre lo que hace el gobierno, para traducirlas en elementos, variables o categorías específicas de análisis.

Es también en este espacio del conocimiento que se generan herramientas que permiten simplificar y ordenar la realidad para que pueda ser *tratable* y sus problemas *atendibles*, aun cuando no se cuente con todos los recursos o capacidades necesarias para ello. Se alude a métodos que permiten situar la manera en que se *construyen* los problemas, los elementos que inciden en la formación de la agenda, los componentes esenciales del diseño de la solución, su traducción en reglas, procedimientos y estrategias específicas, la forma en que las organizaciones implementan lo acordado y los ejercicios de evaluación o valoración de lo que se



ha obtenido o espera lograrse. Por ello, como se mencionó, se trata del espacio por excelencia del ciclo y también del vínculo entre la teoría de políticas públicas y su práctica verificable.

Se llega entonces al tercer plano, que es el institucional. Aquí se observa a las políticas en acción, se hacen tangibles por medio de programas, leyes, servicios y un catálogo muy amplio de instrumentos², que nos dan una idea clara de cómo el gobierno finalmente decidió atender ciertos problemas, pero sobre todo qué tipo de respuesta pudo darles.

En este lugar, la teoría y la metodología se ponen a prueba, y cuando no pueden dar respuestas inmediatas a las dificultades, complejidades o retos inesperados que se enfrentan invariablemente en el terreno de la realidad, las instituciones apuestan por una gestión con carácter más heurístico (Lindblom, 1959). Es decir, a su creatividad y pericia para resolver problemas no previstos.

Por ello, es importante destacar una propiedad que las políticas han asumido abiertamente: que nada está escrito en piedra, es decir, que los analistas de políticas, los funcionarios públicos y los tomadores de decisiones pueden y deben apostar más a su imaginación que a la inevitabilidad en momentos de crisis; que los límites en la acción no son inamovibles, sino que lo que hoy en día resulta «imposible» de hacer o de lograr, en un futuro podrá ser viable y tangible.

En esa lógica, las instituciones obtienen ventajas de la creatividad, la reflexión, el razonamiento y la evidencia, dado que les permiten visibilizar nuevos y distintos horizontes de acción.

² Actualmente existe un notable interés por el estudio detallado sobre los instrumentos de política pública (véase Howlett, 2005), dado que sus características y la elección que se haga de los mismos condiciona en buena medida el desempeño de la estrategia a realizar. De hecho, de acuerdo con el autor que se consulte, pueden ubicarse diferentes clasificaciones y listas de alrededor de treinta instrumentos de política, entre los que se puede optar según el problema y la solución que se persiga.



Teniendo en mente esos tres planos —teórico, metodológico e institucional— es posible ahora situar el papel y la relevancia que en ellos ha jugado el ciclo de políticas. Pues aun cuando sus propiedades lo colocan claramente en el ámbito del método, en realidad retoma y fusiona —en términos de diálogo y de entendimiento— los mejores atributos de los otros espacios, o sea, se integra a partir de conceptos desarrollados y acuñados en la discusión teórica (como actores, problema, agenda, ámbito de competencia, diseño, arenas, valores, ejecución, impactos, acción pública, etc.), para situarlos directamente junto a lo que se observa en el quehacer de las instituciones públicas (programas, leyes, servicios, participación ciudadana, resultados, jerarquía, líneas de mando, conflicto político, acción de gobierno, etc.).

Esas características son quizá las principales cualidades de esta herramienta. Y es que, aun cuando existen diferentes propuestas sobre las etapas que lo integran (que en realidad depende de la visión que quiera enfatizar el autor que las proponga), a partir de ella es posible conocer —y en cierta medida incidir en— lo que hace el gobierno, que al menos en términos convencionales y no exhaustivos despliega sus atribuciones en las siguientes fases de acuerdo con el ciclo: construcción del problema público, definición de la agenda, diseño, implementación y evaluación.

Esos componentes, y otros que puedan agregarse, han permitido dar una forma estable a la acción de gobierno, al menos en un plano descriptivo, y en esa medida crear y desarrollar formas de entendimiento y métodos de trabajo para cada una de las etapas. Desde esa óptica, el ciclo de políticas se proyecta como una guía metodológica orientadora del proceso de gobierno, pues permite simplificar y dar cierto orden tanto a su dinamismo como al del espacio público.

Sin embargo, como ya se ha adelantado, esta idea del ciclo de políticas también contiene limitaciones analíticas e instrumentales que han quedado en evidencia a partir del reconocimiento de la complejidad de los fenómenos sociales y públicos (Pardo,



et al, 2018; Pérez y Maldonado, 2015), por lo que el estudio y la definición de acciones de gobierno han tenido que nutrirse de nuevas miradas teóricas y metodológicas en el sentido de que el análisis de las políticas públicas debe considerar «procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan» (Méndez, 2015: 15).

Y es que una idea clave en las críticas al tradicional ciclo se refiere a que su secuencia nos orienta hacia políticas «aisladas, sobreregulación, un empalme de controles inefectivos, una aversión al riesgo y resistencia a la innovación, una coreografía de rendición de cuentas que no cumple con los propósitos y por tanto una incapacidad estructural de la administración pública» (Pardo y Cejudo, 2016: 59). Es decir, a pesar de sus cualidades, no debe desconocerse que el ciclo difícilmente se alinea a la labor práctica de las instituciones que, desde luego, no es tan secuencial ni ordenada como esa herramienta lo esquematiza.

En esa lógica, algunas de sus principales restricciones podrían ser las siguientes:

1. El ciclo tiene esencialmente un sentido didáctico. Es un esquema de apoyo que permite visualizar, comprender y transmitir de manera gráfica y ordenada algunas de las etapas que constituyen el proceso de gobierno que se despliega mediante políticas. Esto es, se enfatizan aquellos rasgos que sirven de base para interpretar la realidad a partir de la idea de problema público, y con ello generar en consecuencia una hipótesis de solución que resultaría factible en condiciones *ideales*.

A pesar de lo anterior, y aun con toda la utilidad práctica que una visión con esos rasgos pueda suponer, no es posible hacer equivalente la información que se procesa mediante el ciclo con el número ilimitado de variables que



inciden en la práctica institucional. Reconocer y asumir esto es importante para evitar el riesgo de reducir interpretativamente el funcionamiento del gobierno a la lógica del ciclo, desestimando que en los hechos un problema no se caracteriza únicamente a partir de datos, que buenos diseños no garantizan el cumplimiento de objetivos, o que la agenda va más allá de criterios técnicos en su definición, que en la implementación no todo es burocracia y rutina, o que la evaluación es una actividad transversal que combina criterios objetivos y subjetivos. Esos elementos se consideran tangencialmente, o incluso llegan a escapar en alguna medida del ciclo dado que, como se indicó, su naturaleza es fundamentalmente didáctica.

2. En vinculación con lo anterior, si bien el ciclo permite hacer asequible a una parte de la realidad en términos de su composición diversa, ello desde luego no la sustituye. Esto pareciera ser una obviedad, pero de hecho se trata de una cualidad en la que actualmente se ha puesto mucha atención para su tratamiento. Sobre todo si se observan las contribuciones de lo que se conoce como Ciencias de la Complejidad (Geyer y Cairney 2015), a partir de las cuales, por ejemplo, se ha propuesto el enfoque de problemas perversos o *Wicked Problems* (Buchanan, 1992; Conklin, 2001), cuya esencia está permeada precisamente por la complejidad, se trata de fenómenos donde se reconoce explícitamente que no es posible definirlos de manera precisa, y que quizá puedan ser no solucionables.
3. Esta visión de la complejidad supone también no observar al proceso de gobierno como una secuencia de pasos estable, como lo propone el ciclo. Es decir, que invariablemente se pase de la etapa A (problema) a la B (agenda), y luego a la C (diseño), y así sucesivamente, sino que se actúa en la realidad, bajo dinámicas institucionales, organizacionales y operacionales que son, en algún sentido, caóticas, desordenadas o desarticuladas.



Un ejemplo claro de que las etapas del ciclo no se despliegan necesariamente de manera secuencial es la evaluación, pues si bien la ubicamos tradicionalmente como el final del camino, en realidad puede realizarse durante todo el proceso, incluso antes de que inicie formalmente una política pública (evaluación *ex ante*). Además, hoy en día esta práctica va mucho más allá de la valoración de los productos obtenidos o la medición de resultados, por supuesto; se pone un mayor énfasis en las estimaciones de los impactos y se acompaña de criterios transversales y democráticos como la transparencia, la rendición de cuentas, las auditorías, la fiscalización, etc. Bajo esta lógica, por tanto, se altera el esquema clásico y se da cuenta de categorías vinculadas a la complejidad y al caos controlado.

4. Otro elemento que supone una limitación del ciclo es que, derivado de su composición seccionada, se ha generado un fenómeno de hiperespecialización en su estudio y práctica, que curiosamente es un punto que Lasswell (1951) expuso y criticó en su idea original de las ciencias de políticas.
5. Desde su postura, durante la primera mitad del siglo XX las ciencias se vieron obligadas a participar en una especie de competencia sobre qué campo del conocimiento podía ofrecer mejores respuestas a los problemas de la vida privada y pública. Esto las llevó a apostar por procesos de hiperespecialización en el estudio de sus objetos, al grado de desconectarse y no comunicarse entre ellas, aun cuando abordaban fenómenos de estudio compartidos. Haciendo uso de esa reflexión, hoy en día se percibe una especie de reedición de ese fenómeno al interior del ciclo. Es decir, se ha reproducido al generarse *hiperexpertos* en diseño, en implementación, en evaluación, etc., sin que se atienda en grado suficiente el panorama global de la política, lo cual, desde luego, afecta su efectividad al dar como resultado acciones no interconectadas o carentes de coherencia, producto del asilamiento entre las etapas.



Por el consecuente alejamiento que se ha dado entre la acción de gobierno en la realidad y lo que puede aportarle un ciclo que se orienta hacia la separación, la simplificación e incluso la sustitución de la complejidad por esquemas y proyecciones, esta herramienta ha terminado por brindar información que resulta poco útil para los problemas prácticos que se enfrentan en el mundo institucional; es decir, sus aportaciones se reducen a ser básicamente recomendaciones que difícilmente aportan elementos novedosos.

Además, y probablemente por la misma razón, buena parte del ciclo de políticas, en cuanto a su estudio e instrumentación, no logra trascender con efectividad los muros de las universidades o de los centros de pensamiento crítico. O sea, no permea en las estructuras de decisión porque continúa favoreciendo una perspectiva lineal e *ideal* ante los ojos de una autoridad cuya labor es compleja y llena de restricciones. En otras palabras, en su formato actual el ciclo difícilmente se ajustará a las dinámicas que se enfrentan en los hechos, pues la realidad que trata de reflejar se parece poco a la vida institucional de una política pública.

Si lo anterior es cierto en alguna medida, entonces ¿qué opciones se despliegan frente a esas limitaciones enunciadas para atenderlas? Una posible respuesta es que hay tres grandes rumbos importantes a considerar: 1) generar nuevos paradigmas de investigación, reinterpretar el sentido de la política pública, lo que al mismo tiempo significaría repensar el papel del gobierno y el de la ciudadanía en un contexto determinado; 2) proponer nuevas metodologías para precisar de qué forma se pueden diseñar mejores políticas, implementar con mayor éxito las estrategias o cómo generar mejores resultados; y 3) impulsar nuevas prácticas institucionales a partir de ejercicios de experimentación, memoria y aprendizaje, en los que se obtenga el mejor provecho de los aciertos y también de los fracasos.



Navegar en esos tres mares turbulentos no es tarea fácil, desde luego. Pero una perspectiva, a manera de brújula, útil para aventurarse en ellos podría ser la siguiente: contrarrestar la idea fuertemente anclada de que las políticas públicas solo funcionan mejor cuando se suceden pequeños cambios y no cuando se apuesta a grandes transformaciones.

En efecto, si bien la idea del *incrementalismo* ha sido clave para arraigar la práctica de la política pública en gobiernos que suelen ser reacios a su adopción, en realidad sería valioso reconsiderar la necesidad y oportunidad de apostar a cambios de mayor envergadura. Pues generar una nueva etapa de evolución metodológica de las políticas, concretamente en el ciclo, tiene que ver con rompimientos fuertes respecto al *statu quo*, y eso significa orientar los esfuerzos a políticas que tengan mayor alcance en el sentido de que han reconocido una nueva visión de la realidad, una más cercana a su complejidad inherente.

Situados en ese plano, uno de los principales retos consistiría en remontar la barrera analítica de la investigación en políticas públicas —centrada en gran medida en el estudio secuencial del ciclo—, para avanzar hacia enfoques más heurísticos, que conjuguen los avances hasta ahora realizados con la exploración más estructurada de las tendencias actuales de la disciplina, lo cual favorecería tanto a un mejor planteamiento de los objetos de estudio (en el terreno de la academia y de la investigación), como a la generación de opciones novedosas de política pública para dar respuesta a problemas concretos (en el ámbito institucional y empírico).³

³ En el caso de México, que se explorará más adelante, ello se ejemplifica en medidas como: 1) los procesos de reformas estructurales que han generado políticas y sistemas desarticulados. Por ejemplo, de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; 2) creación de contrapesos institucionales con autonomía constitucional, que vuelven a centralizan funciones públicas ya desconcentradas; y 3) políticas de evaluación y control administrativo que pueden llegar a ser incompatibles entre sí.



El enfoque de *entanglement*: hacia una visión holística del ciclo

Como se ha reiterado en secciones anteriores, las políticas contribuyen a fortalecer el contenido público de la estructura gubernamental cuando la interacción autoridad-ciudadano se sustenta en esquemas de operación abiertos y horizontales que, si bien están a cargo principalmente de las instituciones, también consideran e incluyen las capacidades de la sociedad civil organizada.

Desde esa perspectiva, la política pública evita que la acción de gobierno se reduzca a lo burocrático, al favorecer una conexión intensa con los ciudadanos, debido a que estos no solo ingresan como beneficiarios de sus respuestas institucionales, sino que interactúan en un marco de coproducción de políticas, como ocurre con la concesión de ciertos servicios públicos.

Si esto es así, las políticas públicas deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar —como se argumentó en la sección anterior— la óptica incrementalista tradicional que se ha privilegiado en su desarrollo (Lindblom, 1959), de tal manera que esta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas pueden orientarse cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad, al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional.

Esta orientación hacia lo holístico —que incluso ya apuntaba Lasswell (1951) desde su idea original de las Ciencias de Políticas de la Democracia— pone de manifiesto la necesidad de gestar nuevas miradas sobre la forma de estudiar, analizar y hacer políticas públicas en un ambiente social cada vez más democrático y en un espacio público que pone a prueba las capacidades de gobierno con problemas complejos y recursos restringidos.

De hecho, «el análisis de políticas no puede ser autónomo en la selección de sus problemas de investigación. De muchos de ellos se puede decir que son *transcientíficos*, necesaria y legítimamente



sujetos a restricciones políticas y sociales que en cualquier otra disciplina académica o ciencia teórica serían consideradas como intervenciones ultrajantes» (Martín Landau, 2007: 277). Por tanto, la visión holística sobre la acción de gobierno a partir de las políticas públicas supone el desarrollo de metodologías que permitan un análisis con mayor carga de interconexión, integralidad y transversalidad.

Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de las políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor «la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida» (Garson, 2007: 149).

En efecto, se requiere de nuevas visiones teóricas, empíricas e institucionales que permitan aprender de la experiencia, proyectar lo logrado, corregir lo equivocado y reorientar las acciones con una mirada más estratégica; donde se aproveche mejor lo que se tiene, se lo vincule y potencie a partir de bisagras institucionales que acerquen no solamente políticas que son similares o que pertenecen a un mismo sector, sino también aquellas que provienen de otros que aparentemente se encuentran distantes, pero que confluyen en los hechos con un propósito esencial: favorecer el desarrollo colectivo e individual, de tal manera que se gesten dinámicas de convivencia pacífica y productiva entre personas, actores, organizaciones, instituciones, etc.

Así lo han tratado de recuperar algunas de las corrientes más recientes que se han acuñado para abordar esta perspectiva holística. Tales como: 1) *Comprehensive Policies* (Gagnon, et al, 2008: 3-5; Mendell, 2009: 3-18), que se refiere a políticas que traspasan las barreras de la sectorialidad y se insertan en estrategias multinivel para el tratamiento de problemas de alta complejidad; 2) integralidad y transversalidad, cuyo sentido se refiere a que las políticas se hagan con una visión mucho más completa del problema. Es decir, que no se dejen fuera variables importantes y que se articulen de manera más eficiente las instituciones que les dan



respuesta; y 3) coordinación e integración, que buscan incidir en un plano organizacional y encontrar formas que permitan articular mejor los objetivos de políticas que abordan temas cercanos, así como las actividades que llevan a cabo los diversos actores responsables, para cumplirlas en una estrategia compartida.

Por tanto, la idea de impulsar la cualidad holística en el ciclo lleva a mirar nuevamente a la propuesta original de Lasswell sobre las ciencias de políticas de la democracia. O mejor dicho, a una reinterpretación de sus alcances en diferentes planos. Recuperar los rasgos esenciales que él asignaba a este campo del conocimiento puede ser útil para sustentar estas visiones comprensivas que se apoyan en el diálogo intenso entre los distintos saberes, pues es cada vez más claro que, sin una óptica con esos rasgos, no pueden darse saltos cualitativos en la solución de problemas, tal como se argumenta en el nuevo enfoque que se propone a continuación.

1. La interconectividad o el entrelazamiento de políticas

Las tendencias del análisis de políticas han enfatizado la idea de generar métodos, enfoques o instrumentos más receptivos a la cualidad holística. Al respecto, se mencionaron las corrientes de integralidad, transversalidad, coordinación e integración, por ejemplo.

En esa misma línea de pensamiento se inserta el enfoque que se propone en este capítulo, que es el de interconectividad o entrelazamiento (*entanglement*), cuyo origen puede situarse en el campo de la Física Cuántica, por lo que es necesario, en un primer momento, explorar su posible adaptación para la disciplina de política pública. Es importante prevenir que en términos de construcción del argumento, y como primera aproximación al concepto, no se profundizará en cuestiones de lógica matemática, como fórmulas y demás métodos experimentales de la Física, ya que este trabajo es apenas un acercamiento conceptual. Dicho esto, el primer paso es explicar el enfoque original:



el entrelazamiento cuántico es un fenómeno físico que ocurre cuando pares o grupos de partículas se generan, interactúan o comparten la proximidad espacial de manera tal que el estado cuántico de cada una no puede describirse independientemente del estado de las otras, incluso cuando están separadas por una gran distancia.

Las bases de la idea surgen en 1935 con un artículo publicado por Niels Böhr en la revista *Physical Review*. En este texto se discute otro, publicado previamente por Albert Einstein, Borís Podolski y Nathan Rosen, en el que se argumentaba que la *realidad física* estaba incompleta. Hasta ese momento, la mecánica clásica concebía que se podía establecer con claridad el valor y posición de una partícula. Sin embargo, con el desarrollo de la visión cuántica se sabe que puede haber indeterminación (Bohr, 1935). Por tanto, el pensamiento de Böhr apuntaba a una posición contraria a la de Einstein, Podolsky y Rosen, quienes argumentaron en su teoría sobre el *realismo local*, un punto de vista causal que consideraba imposible la existencia de una «acción espeluznante a distancia» entre partículas.

Tiempo después, el célebre físico Erwin Schrödinger propuso el concepto de entrelazamiento (o interconectividad entre partículas) para denominar esos fenómenos. En su momento usó la palabra *Verschränkung* para describir «las correlaciones entre dos partículas que interactúan y después se separan» (Kumar, 2008). Para ello publicó un artículo seminal que define y discute la noción de enredo/entrelazamiento, donde establece el principio de que dos partículas interactúan sin importar su distancia, lo cual parecía violar el límite de la velocidad en la transmisión de información implícita en la teoría de la relatividad. Sin embargo, con el paso de los años, los experimentos parecieron darle la razón a la física cuántica.

A partir de entonces, el enfoque ha evolucionado de manera importante y han surgido conceptos clave que permiten entender el fenómeno de mejor manera. Como el concepto de «sistema entrelazado», que es aquel en el que, en su estado cuántico,



no puede ser factorizado como un producto de los estados de sus constituyentes locales. Lo que quiere decir que no se trata de partículas individuales, sino que son un conjunto inseparable. En la perspectiva del entrelazamiento, un componente no puede ser completamente descrito sin considerar a los otros. Por tanto, los estados de los sistemas compuestos son siempre definidos como *una suma* o superposición de los estados de componentes locales.

Los sistemas, en esa lógica, se entrelazan a través de distintos tipos de interacción (Peres, 2002). O sea que, cuando el estado de una partícula cambia, el estado de su par se modificará de igual manera. Desde luego, el entrelazamiento de estas partículas, o grupos de ellas, puede describirse mejor cuando se separan mentalmente, ya que se puede probar la existencia de su interacción. Pero cuando esta trata de observarse empíricamente, se rompe el entrelazamiento, siendo la indeterminación el producto y una de las características de la cuántica.

En esos sistemas, la correlación (interacción) se da de manera instantánea, sin importar la distancia que separe a las partículas. Es por ello que en principio se pensaba como algo imposible. Este concepto de la mecánica cuántica ha sido comprobado experimentalmente a través de fotones, neutrinos, electrones y otras partículas más grandes, pero que no superan la escala cuántica (Griffiths, 2004).

Un concepto relacionado, e incluso parecido, al de interconectividad —pero que no debe ser confundido con él— es el de «acción a distancia», referido al hecho de que un objeto puede ser movido, cambiado, o afectado de otra manera, sin ser tocado físicamente por otro objeto. Es decir, se alude a la interacción no local de los objetos que están separados en el espacio.

Después de esta elemental, e incluso superficial introducción al concepto, la pregunta inmediata en el ámbito del estudio del gobierno es, desde luego, ¿cómo sería su importación y adaptación, en caso de que resulte aplicable y útil al tipo de conocimiento que nos interesa, particularmente el que se refiere a una perspectiva más realista y productiva del análisis de



políticas? Al respecto, cabe mencionar como antecedente que existe actualmente bibliografía que ha tratado de *trasladar* la idea de entrelazamiento a las ciencias sociales, y ha sido desde la perspectiva de las ciencias de la complejidad, a las que ya se ha hecho alusión. Ejemplo de ello es el artículo de Abigail Devereaux (2018) titulado «Complex and Entangled Public Policy: Here Be Dragons», cuyo resumen es el siguiente:

Las herramientas y los conceptos del campo emergente de la ciencia de la complejidad, como el modelado basado en agentes, la teoría de redes y el aprendizaje automático, pueden ofrecer ideas poderosas a los economistas y artesanos de las políticas públicas. La ciencia de la complejidad nos permite modelar explícitamente las relaciones entre individuos e instituciones, la información y la influencia asimétricas, la aparición de órdenes sociales emergentes no planificadas y los individuos dinámicamente adaptables. En las últimas décadas, las herramientas de la ciencia de la complejidad se han aplicado al problema de la provisión de bienes públicos, corrigiendo sesgos de comportamiento hipotéticos y aumentando la eficiencia de la implementación de políticas. Estos análisis a menudo carecen de perspectivas de elección pública, lo que puede complicar e incluso obviar sus hallazgos cuando el diseñador se enreda con las estructuras complejas de sus modelos. Además, queda mucho trabajo por hacer para armonizar el trabajo tradicional de elección pública con las herramientas y los conocimientos de la ciencia de la complejidad. Las aguas inexploradas deben ser cartografiadas eventualmente. Esperamos comenzar de tal manera que evite lo peor de los dragones (Devereaux, 2018: 1).

En síntesis, la idea de entrelazamiento puede y ha sido *trasladada* al terreno de las ciencias sociales, y en manera más modesta al estudio del gobierno. Desde luego, se requieren mayores adaptaciones para aplicarla al ámbito específico del análisis de políticas,



pero la idea principal puede conservarse si se logra sostener, con teoría y evidencia, que el estado de una política se ve determinado por el de otra(s), aun cuando no exista conexión aparente.

Pero quizá el rasgo representativo de originalidad de la propuesta que aquí se expone consiste en que esa influencia mutua que se da a partir del entrelazamiento no se trata de un estado natural en las políticas, sino que es un producto que se construye (la mayoría de las veces sin una intención deliberada) y que, volitivamente, puede aprovecharse como insumo para generar mejores esquemas de realización de políticas que, desde un inicio, hagan explícita esa interconexión en el concierto de todas ellas, y que a partir de ahí se gesten una acción de gobierno más estratégica, científica y consciente, que potencie los recursos invertidos en la atención de demandas colectivas que por la escasez de recursos se seleccionan. Pero que en los hechos tienen impactos en las otras que quedan fuera, a partir de una mejor interconectividad de las estrategias que sí se emprenden.

Así, el entrelazamiento o interconectividad en política pública consistiría en un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores diferentes. Por lo que, si bien no existe una conexión evidente, al pertenecer a distintas áreas de políticas, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.

Si lo anterior ocurre, es posible expresar, de manera preliminar, que puede haber interconectividad de políticas en tres dimensiones: 1) espacial: cuando la política pública de un lugar (llámese municipio, estado, país, región, etc.) interactúa con la(s) de otro(s) distante(s) para situar y proyectar su alcance; 2) material: cuando políticas públicas de diferentes áreas se conectan sin que exista un vínculo explícito o evidente. Por ejemplo, programas de transporte que afectan estrategias ecológicas, de educación, médicas, laborales, etc.; y 3) temática: cuando políticas de un mismo sector



(ya sea por su contenido o por el grupo poblacional que atienden) se vinculan entre sí, a partir de un criterio unificador que potencia las acciones emprendidas y que hace un uso cada vez más estratégico de los recursos que a ellas se destinan.⁴

Por tanto, si son válidas esas ideas sobre una política que se explica en buena medida por la existencia y el desarrollo de otra, ello llevaría a sugerir que es posible también generar metasistemas o metaestructuras de formulación y desarrollo de políticas que las conecten de mejor forma. Pero, ¿en qué punto radificaría la viabilidad de esta empresa? La respuesta estaría en la posibilidad de formular métodos que expliciten esa relación y, por tanto, la hagan más inteligible y susceptible de modificación o alteración.

¿Cuál sería ese método en esta propuesta? Como se señaló, en el caso de la física cuántica se desarrolló la idea de un «sistema entrelazado de partículas», por lo que aquí podría ser útil proponer la categoría de «sistema entrelazado de políticas», en el que se hagan *operacionalizables* las tres posibles modalidades que se han enunciado: espacial, material y temática.

Desde luego, la propuesta hasta aquí enunciada tiene en realidad el objetivo de al menos iniciar su debate y crítica. Es decir, se encuentra en una fase inicial de construcción, se está cimentando con los primeros ladrillos. Pero pareciera que una buena estrategia en su evolución sería nutrirla de visiones que enfatizen sus alcances y áreas de oportunidad.

⁴ En este último punto, para expresarlo con mayor claridad, es posible mencionar un ejemplo donde no se ha reconocido explícitamente el entrelazamiento, y que sería importante para potenciar sus efectos. Se trata de las políticas que se dirigen y atienden a integrantes específicos de una familia, ya sea madres, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, etc., y que en realidad cada una de ellas no considera la manera en que interactúa con las otras, o si pueden llegar a ser incluso contradictorias entre sí en el mismo espacio, que es el núcleo familiar.



2. Relevancia de la visión holística en el ambiente institucional de México

Las políticas públicas en México representan un importante campo de conocimiento, al tiempo que, como acción de gobierno y práctica institucional, son un objeto de estudio que se ha desarrollado de manera nutrida a partir de diversas teorías, enfoques, métodos e instrumentos (Lindblom, 1959; May, 1981; Méndez, 2015). Es decir, como en muchas otras latitudes, se han consolidado como una herramienta analítica y aplicada —condensada principalmente en el llamado ciclo de políticas (Lasswell, 1951, 1970)— para entender e incidir en las estrategias gubernamentales, pues significan una de las opciones más acabadas en términos de la construcción, tratamiento y solución de problemas públicos (Aguilar Villanueva, 2007).

Sin embargo, aún con esos notables avances, su análisis sistemático es relativamente reciente en el país, y desde luego ha llamado la atención de universidades, investigadores, funcionarios, actores de la sociedad civil, entre otros (Méndez y Dussauge Laguna, 2017).

En efecto, es hasta la década de los noventa del siglo pasado que se dio el primer acercamiento a la teoría de las políticas públicas. En buena medida, gracias a los aportes de Luis F. Aguilar Villanueva, quien emprendió la tarea de indagar y seleccionar textos clásicos de esta disciplina, traducirlos al español y compilarlos en una serie de antologías (Aguilar, 1992a, 1992b, 1993b, 1993a) que se refirieron al estudio de las políticas entendidas como campo de conocimiento. Así como también a casi todas las etapas metodológico-instrumentales que integran el ciclo, tales como: construcción de problemas públicos, formación de agenda, hechura, diseño e implementación.

Hoy en día los estudios sobre políticas públicas han evolucionado al igual que su contexto, por lo que es fundamental continuar en esa empresa para aminorar el riesgo de rezago en las ideas, métodos y práctica de la acción de gobierno. Es imperativo para un país con un ambiente institucional como el de México



(que se caracteriza, entre otras cualidades, por encontrarse en una profunda transformación derivada de fenómenos de alternancia y redefinición del espacio público), analizar las características, utilidad y aplicabilidad metodológica de nuevos enfoques de política pública, los cuales surgen a partir de la necesidad de perfilar un diagnóstico más detallado de los déficits gubernamentales en materia de atención y solución de problemas públicos, para detectar y superar limitaciones que el ciclo de políticas, por su propia configuración metodológica, descriptiva y secuencial, no alcanza a distinguir.

Es fundamental examinar las distintas perspectivas teóricas del análisis de política pública (coordinación, integración, principio precautorio, transversalidad, ciencias del comportamiento, entre otros) para ubicar sus posibles contribuciones a las dificultades institucionales que persisten en el país en materia de satisfacción de necesidades colectivas, y aventurarnos a proponer nuevas corrientes de manera original, como es el caso de la que aquí se presenta como interconectividad.

Se vislumbran, a manera de propuesta, dos preguntas sustantivas para esta nueva ruta de investigación en el país: ¿En qué medida se han diseñado e implementado políticas públicas en México basadas en teorías actuales y enfoques alternativos? Y, de no ser el caso, ¿de qué forma esas nuevas perspectivas pueden generar opciones de políticas y recomendaciones a las estrategias de gobierno para atacar problemas concretos?

Esas inquietudes podrían constituir una especie de agenda de investigación. O al menos una base para construir las variables de estudio y articular los enfoques aludidos, utilizando categorías que comparten en términos metodológicos, como la gestión pública, el ciclo de políticas, los actores, los contextos, las redes, el marco normativo, los valores, el proceso, etc. Por lo que, en términos de método, sería útil explorar las condiciones en las que se han desarrollado el estudio, la creación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas en los años recientes en México, contribuyendo a la discusión sobre la importancia que estas



tienen como teoría y práctica de la acción de gobierno a partir de concepciones más instrumentales y contemporáneas, y que permitan detectar áreas de oportunidad y mejora en la prestación de bienes y servicios públicos que pueden seleccionarse a partir de estudios de caso.

El aporte de una empresa de esta naturaleza sería desde luego un análisis crítico, propositivo y heurístico, que explique los factores, condiciones, procesos y estrategias que inciden y limitan el desarrollo de las políticas públicas, con énfasis en los nuevos enfoques teóricos y visiones alternativas que se han generado al respecto. Para así contrastarlas con la experiencia institucional en México y perfilar en consecuencia una serie de recomendaciones de gobierno que permita tener un mejor diagnóstico sobre la situación e impacto actual de las políticas públicas en la vida democrática del país.

Casos de estudio que resultarían paradigmáticos en esa lógica serían, por ejemplo: 1) El conjunto de reformas estructurales que se desarrollaron en el sexenio 2012-2018, ya que estas han significado un cambio profundo en la forma de administrar políticas públicas, al implicar la transformación de diversas instituciones, como en el caso de organismos garantes que han centralizado funciones de diferentes órdenes. 2) Las nuevas sinergias para la implementación de políticas, como son los casos del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Transparencia, que buscan crear esquemas de colaboración entre diferentes organizaciones y distintos órdenes de gobierno para atacar problemas estructurales. 3) La consolidación de políticas regulatorias para definir arenas de competencia reflejadas en instituciones, como el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.

Desde luego, también habría beneficios para la dimensión académica de las políticas públicas en instituciones de educación superior y centros de investigación en México, pues los hallazgos nutrirían la forma de enseñanza de la disciplina, sus líneas de



investigación y paradigmas novedosos, de manera que los resultados arrojados se puedan contrastar con la realidad.

Conclusiones

Las políticas públicas juegan un papel clave para el desarrollo armónico y pacífico de la vida colectiva. Pues catalizan y dan coherencia a elementos que en no pocas ocasiones entran en competencia, rivalidad o conflicto, tales como valores, recursos, prioridades, expectativas, relaciones de poder, participación civil, etc.

Una herramienta concreta que favorece el entendimiento de esos procesos críticos es el análisis de políticas, pues proporciona métodos que hacen abordable algunas *muestras* de la realidad, labor que en buena medida se ha desarrollado a partir del llamado ciclo de políticas, que da cuenta de algunos rasgos esenciales del proceso de gobierno al darle al menos un plano ideal, una lógica interna.

Sin embargo, tal como se afirmó en las hipótesis planteadas y su comprobación a lo largo del documento, sus propiedades metodológicas no están exentas de limitaciones empíricas. De hecho, la literatura especializada ha evidenciado esas restricciones y se ha generado un ambiente propicio para el surgimiento de nuevas formas, tanto de realizar análisis de políticas públicas como de construirlas en ambientes institucionales.

Visiones como la integralidad, la transversalidad, la coordinación, la complejidad, etc., han realizado propuestas que abonan a esta discusión, y si bien reconocen abiertamente que las políticas no son acciones que puedan entenderse y realizarse sin considerar su vinculación con otras estrategias de gobierno, el estudio y reflexión sobre esas formas de conexión se encuentran aún en fases iniciales.

En efecto, esas nuevas configuraciones en la forma de estudiar y ejercer la acción de gobierno por medio de políticas se encuentran en proceso de construcción y desarrollo, debido a las nuevas dinámicas colectivas y a las propuestas teóricas que han surgido en los últimos años, y que buscan remontar la visión descriptiva



del ciclo, para transitar hacia una perspectiva más heurística, que reconozca tanto la complejidad de los problemas públicos como el contexto de incertidumbre y escasez en el que actúan las instituciones.

En esa medida, los enfoques actuales sobre política pública reconocen, con una visión más realista, que los problemas son complejos no porque no lo hayan sido anteriormente, sino porque ahora se cuenta con herramientas que permiten incorporar con mayor cautela múltiples dimensiones de análisis en un mismo objeto de estudio; pero principalmente porque hay fenómenos que sencillamente ya no pueden encuadrarse de manera artificial en un solo campo de conocimiento, o inclusive en un ámbito institucional específico para su tratamiento. Tales como el cambio climático, los temas de género, la intensificación de la migración, la pobreza, la corrupción, la inseguridad, el uso y control de las TIC, asuntos relativos a la bioética, que se conectan con ideas de frontera en términos de la filosofía, etc. Todos ellos son problemas que requieren una respuesta, y en ese sentido deben generarse herramientas mucho más flexibles y sobre todo más integrales, que permitan brindarles una mejor atención.

Es precisamente a lo que se refiere el planteamiento de visión holística de las políticas, que han tratado de enarbolar las tendencias en este campo del conocimiento, y que han surgido para entender y hacer política pública con una óptica distinta a la focalización, y más orientada hacia la integralidad, menos cercana a la sectorización y más proclive a la coordinación.

En ese marco, como se señaló en la introducción, uno de los principales objetivos de este capítulo fue contribuir a esas discusiones sobre la visión holística de la acción de gobierno, mediante el enfoque de *entanglement*, que se refiere a entrelazar políticas de distintos ámbitos para potenciar la resolución de problemáticas compartidas, a partir de metaestrategias o metaestructuras. Es decir, que sea viable visualizar y contrarrestar las distinciones artificiales que se crean al formular políticas públicas focalizadas, de tal forma que puedan situarse en un plano más amplio, a partir



de su conexión con diferentes acciones de gobierno, que directa o indirectamente inciden en su desempeño, haciendo particular énfasis en políticas que parecieran no tener conexión entre sí por referirse a contenidos temáticos diferentes, pero que en realidad comparten o pueden compartir vasos comunicantes en el máximo nivel sistémico.

La discusión sobre el enfoque holístico afortunadamente sigue en proceso de desarrollo, por lo que el diálogo de saberes será una condición *sine qua non* para generar nuevos enfoques metodológicos sólidos, tanto en su fundamento teórico como en su reflejo y adaptación institucional.

Bibliografía

- Aguilar, Luis Fernando (1992a). «El estudio de las Políticas Públicas» (Primera ed). México D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- _____, (1992b). «La Hechura de las Políticas Públicas» (Primera ed). México D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- _____, (1993a). «La Implementación de las Políticas» (Primera ed). México D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- _____, (1993b). «Problemas Públicos y Agenda de Políticas Públicas» (Primera ed). México D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- _____, (2007). «Estudio introductorio». En «El Estudio de las políticas públicas» (3ra ed., pp. 15–74). México, D.F., Miguel Ángel Porrúa.



- Baumgartner, Frank R., y Bryan D. Jones (2002). «Positive and negative feedback in politics». En *Policy dynamics* (pp. 2–28). Chicago, Chicago University Press.
- Bohr, Niels (1935). «Can Quantum-Mechanical Description of Physical Reality be Considered Complete?». En *Physical Review*, N° 48, pp. 696–702.
- Bonilla, Javier (2003). «Políticas nacionales de educación y nuevas tecnologías: el caso de Uruguay». En J. J. Brunner y J. C. Tedesco (Eds.), «Educación y Nuevas Tecnologías». *Experiencias en América Latina*. (pp. 117–127). Buenos Aires, Unesco.
- Buchanan, Richard (1992). «Wicked Problems in Design Thinking». En *Design Issues*, N° 8 (2), pp. 5–21.
- Camou, Antonio (2001). «Los desafíos de la gobernabilidad». México D.F., Plaza y Valdés.
- Conklin, Jeff (2001). «Social Complexity Wicked Problems». En «Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems». Nueva York, John Wiley & Sons.
- Devereaux, Abigail (2018). «Complex and Entangled Public Policy: Here Be Dragons». En *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3177464>
- Gagnon, François, Denise Kouri, y Madalina Burtan (2008). «Integrated governance and healthy public policy: two canadian examples». Quebec, NCCHPP. Recuperado de https://www.ncchpp.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf



- Garson, David (2007). «De la ciencia de políticas al análisis de políticas». En «El Estudio de las políticas públicas» (3ra ed., pp. 149–179). México D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- Geyer, Robert, y Paul Cairney (Eds.), (2015). «Handbook on Complexity and Public Policy. Cheltenham». Edward Elgar Publishing, Inc.
- Griffiths, David (2004). «Introduction to Quantum Mechanics» (2nd Ed). Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Howlett, Michael (2005). «What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles». En Michael Howlett, Pearl Eliadis, y Margaret Hill (Eds.), *Designing Government: From Instruments to Governance* (pp. 31–50). McGill-Queen's University Press.
- Kumar, Manjit (2008). «Quantum: Einstein, Bohr and the great debate about the nature of reality». Londres, Icon books.
- Landau, Martin (2007). «El ámbito propio del análisis de políticas». En «El Estudio de las políticas públicas» (3ra ed., pp. 275–280). México D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, Harold D. (1951). «The policy orientation». En Daniel Lerner y Harold. D. Lasswell (Eds.), «The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method». (pp. 3–15). Stanford, Stanford University Press.
- , (1970). «The emerging conception of the policy sciences». En *Policy Sciences*, N° 1(1), pp. 3–14. <https://doi.org/10.1007/BF00145189>



- Lindblom, Charles E. (1959). «The Science of «Muddling Through». En *Public Administration Review*, N° 19(2), pp. 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- López, Ernesto (2001). «Sobre la indivisibilidad de la seguridad». En Seminario Argentina y Brasil frente a las nuevas amenazas. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- May, Peter J. (1981). «Hints for Crafting Alternative Policies». En *Policy Analysis*, N° 7(2), pp. 227–244. <https://doi.org/10.2307/42783476>
- Mendell, Anika (2009). «Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province». Quebec, NCCHPP. Recuperado en https://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf
- Méndez, José Luis (2015). «Análisis de políticas públicas: Teoría y casos». México, D.F., El Colegio de México, A.C.
- Méndez, Jose Luis, y Mauricio Dussauge Laguna (Eds.), (2017). «Policy analysis in Mexico» (1a ed.). Bristol, Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t895db>
- Pardo, María del Carmen, y Guillermo Cejudo (2016). «Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones». México, D.F., El Colegio de México, A.C.
- Pardo, María del Carmen, Mauricio Dussauge Laguna, y Guillermo Cejudo (2018). «Implementación de políticas públicas: Una antología». México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.



- Peres, Asher. (2002). «Composite Systems». En *Quantum Theory: Concepts and Methods* (p. 115). New York, Springer.
- Pérez Yarahuán, Gabriela, y Claudia Maldonado (2015). «Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina». México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Peters, Guy B. (2015). «Advanced Introduction to Public Policy». Pittsburgh, Edward Elgar Publishing Limited.



CAPÍTULO 4

Innovación en
la administración
pública mexicana:
rumbo al
gobierno abierto

Innovación en la administración pública mexicana: rumbo al gobierno abierto

María Monterva Valenzuela

Universidad Estatal de Sonora. México

Un reto mayúsculo de la administración pública en América Latina es lograr gobernar con eficiencia y eficacia. Los múltiples y diferentes procesos de gestión pública han afectado la relación con los ciudadanos, la imagen de los países, su competitividad, y hasta delimitado su desarrollo económico.

Por ello, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹ propone una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos, sin comprometer los recursos para las futuras generaciones. Contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial.

Cada vez más, los pueblos del mundo exigen una mayor apertura en el gobierno, piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

En el caso de México, existe una recurrente demanda de los ciudadanos interesados por la innovación en la administración pública, definiéndola como un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública, buscando su sustentabilidad por medio de una gestión eficiente, eficaz y económica (Gobierno de México, 2000). Movimiento en el cual se articulen servidores públicos,

¹ La Agenda 2030, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de la ONU, y representa el consenso emergente multilateral entre gobiernos y actores diversos, como la sociedad civil, el sector privado y la academia.



estrategias para el cambio, macroprocesos clave para mejorar la capacidad de gobernar y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana.

Luego de abordar brevemente el tema de la innovación gubernamental, interesa analizar el contexto actual y constatar sus avances y retos, así como las principales implicaciones y áreas de oportunidad. Esta exposición, por lo tanto, pretende mostrar el estado actual de las prácticas innovadoras en la administración pública, y las expectativas que se visualizan para continuar construyendo el gobierno abierto en México.

Para esta investigación se revisaron libros, sitios web oficiales, documentos y revistas electrónicas que expresan los antecedentes de las innovadoras prácticas en la administración pública, así como los retos que enfrenta respecto a su contribución con el gobierno abierto, y las implicaciones —administrativas o legales— que tienen que suceder para lograr la innovación gubernamental a fin de lograr eficiencia, transparencia y restauración de la confianza del ciudadano en el gobierno, básicamente.

De igual forma, se analiza el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, los objetivos, estrategias y principales ejes sobre los que se implementará la Cuarta Transformación², y dar seguimiento la construcción del Gobierno Abierto en México.

Metodología

Esta investigación se fundamentó en revisión bibliográfica, examinando para ello material informativo como libros, leyes, revistas de divulgación científica o especializadas, páginas electrónicas de instituciones gubernamentales y demás fuentes de información necesaria y tocante a todos los aspectos investigativos. Se busca obtener un producto de relevancia, además de asegurar la

² La 4T o Cuarta Transformación es una manera pacífica de realizar cambios profundos, según Andrés Manuel López Obrador, para erradicar la corrupción en México y los abusos de funcionarios públicos mediante un plan de austeridad republicana. Es equiparable a los tres eventos históricos anteriores: 1T, la Guerra de Independencia; 2T, La Reforma; y 3T, La Revolución Mexicana.



originalidad de la investigación y brindar la oportunidad a otros investigadores para que puedan continuar con el trabajo realizado.

Definición del Problema

Debido a las diversas y arraigadas problemáticas que enfrenta el país en términos de seguridad, desempleo, pobreza y falta de crecimiento, y de cara a un nuevo episodio de gobierno en México, cuya expectativa difunde una Cuarta Transformación, se hace indispensable trabajar con eficiencia y eficacia en la administración pública para poder cumplir lo prometido. Sin embargo, poco se conoce sobre metodologías y herramientas de trabajo necesarias para implementar soluciones innovadoras, orientadas a satisfacer las necesidades del ciudadano, y con ello fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y el gobierno abierto.

Antecedentes de la innovación en la Administración Pública y su contexto

La humanidad ha experimentado grandes transformaciones a lo largo de la historia. Cambios que indudablemente han devenido en evolución: las nuevas formas de organización e interacción humana, (Navarro, 2016).

Entre los cambios relevantes del siglo XX identificamos la reducción de los aparatos gubernamentales y el trabajo continuo de adelgazamiento de las estructuras administrativas para hacerlas más eficientes. Gran Bretaña y Estados Unidos emprendieron esta revolucionaria idea bajo el principio de *Efficiency Strategy*³, e impulsando el concepto de Nueva Gerencia Pública (NGP). Las medidas de reducción de costos en la administración pública y los conceptos primarios fueron aplicándose también en otras partes del mundo, a pesar de que los resultados inmediatos no fueron los esperados, ya que la ejecución de la idea derivó en algunos problemas, entre los que se cuentan fallas en productividad, eficiencia y

³ Eficiencia es la capacidad de lograr un objetivo con el mínimo de recursos posibles o en el menor tiempo posible.



calidad en el servicio; aunque los costos de operación sí se redujeron (Muñoz, 2004).

Cuando se decide innovar en cualquier contexto, debe comprenderse con claridad este concepto y no confundirlo con solo hacer cambios. Hemos de recordar que uno de los padecimientos fuertes de México es el cambio de sexenio en el gobierno, el cual hace que todo se modifique, se descontinúe, se reinicie o se pierda; ocasionando severas pérdidas para el país. Es por esto que la administración pública debe buscar la eficiencia y mejora continua.

Algunos estudiosos han aportado y actualizado el concepto de innovación. Schumpeter (1957) la definió como introducción de un bien-producto nuevo para los consumidores, de mayor calidad que los anteriores: la introducción de nuevos métodos de producción para una industria, o simplemente nuevos métodos de producción, resumiéndola en un constante proceso creativo y competitivo.

Luego, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) definió, en 1981, la innovación como «todos los pasos científicos, comerciales, técnicos y financieros necesarios para el desarrollo e introducción en el mercado con éxito de nuevos o mejorados productos, el uso comercial de nuevos o mejorados procesos y equipos, o la introducción de una nueva aproximación a un servicio social».

Posteriormente, se afirma y promueve que las organizaciones consiguen ventajas competitivas a través de la innovación y la inclusión de nuevas tecnologías, para así aportar valor y por ende retorno económico, y solo así afirmar competitividad en el sector (Porter, 1990).

El concepto de valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, las regulaciones que gestiona para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de creación de políticas públicas que buscan satisfacer necesidades propias de la población (Escobar, 2016).

El Estado debe buscar siempre la entera satisfacción de sus ciudadanos a través de políticas de buen gobierno como la



transparencia, los ejercicios de rendición de cuentas y un oportuno y eficiente servicio al ciudadano.

Entonces aportar valor en la administración pública significa dejar de otorgar servicios que complican o hacen infeliz al ciudadano; o, mejor dicho, que le son útiles. Moliere dijo «Las cosas solo tienen el valor que les damos». En este caso, el valor que les dan los ciudadanos. Queda claro entonces que inventar no es lo mismo que innovar.

Innovar es explotar con éxito nuevas ideas o nuevo conocimiento, implementado con metodología y bajo un proceso esbelto, mediante tecnología que lo facilite y permita la reducción de recursos de todo tipo y genere la más alta satisfacción del ciudadano al menor costo posible para la administración. Implica conocimiento, trabajo en equipo, creatividad, riesgo y continuidad.

Para lo anterior, Aguilar (2015) describe brevemente las características administrativas que distinguen a la Nueva Gerencia Pública:

- Se proponen reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de la gestión, con el apoyo de las nuevas tecnologías de información, que enfatizan la economía, eficiencia y eficacia de la gestión pública.
- Se redimensiona la estructura administrativa, reduciendo los niveles jerárquicos y las unidades de mando innecesarias.
- Se propone la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos para operar con rapidez y tangibilizar el resultado.
- Se propone la creación de agencias administrativas públicas descentralizadas no burocráticas.
- Establecimiento de la distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la misma. Es decir, que el Estado continúe financiando los servicios y que la prestación de los mismos pueda realizarla el sector público o el privado, según convenga.



- Incorporación de contratos de desempeño y fomento de la competición interna.
- Orientación de los servicios públicos hacia los ciudadanos y otras entidades de la administración pública, incorporando en la ejecución nuevas formas de gestión de calidad.
- Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño en la Administración Pública (productos, actividades y resultados), lo cual implica definir de manera precisa los temas y crear indicadores y estándares de desempeño.

México ha evolucionado considerablemente el proceso de innovación en su Administración Pública. Así ha quedado plasmado desde 1994 con el Programa de Modernización de la Administración Pública, en el cual se incluían temas como auditorías basadas en resultados, mejoras en el uso de los recursos, simplificación administrativa, descentralización del gasto y promoción de un sistema de licitaciones vía Internet, entre otros.

Cada período sexenal ha dado continuidad a este proceso de innovación. En el año 2000 se implementa en México el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, el cual se fundamentaba en la calidad y la innovación gubernamental, la cultura de ética y vocación de servicio en los servidores públicos, el abatimiento de la corrupción y el fomento de la transparencia y la participación de la sociedad. Al mismo tiempo, la oficina para la presidencia definió una Agenda de Buen Gobierno, la cual se fundamentaba en seis ejes principales: calidad de los servicios, disminución de costos, mejora regulatoria, gobierno digital, profesionalización de los servidores públicos y honestidad y transparencia.

Luego, en 2006, se crea el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, que se basa en cinco ejes: orientación a resultados, flexibilidad, innovación y experiencia, sinergia y participación ciudadana.



En 2012 se crea la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN), unidad adscrita a la Presidencia de la República del gobierno federal, con el objetivo de promover la «innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana en el país, para insertar a México en la sociedad del conocimiento». Entre sus funciones estuvo el diseño e implementación del Plan de Acción 2013-2015, con el que México se comprometió a participar en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

Actualmente, desde 2018 y hasta 2024, se propuso el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, cuyos objetivos prioritarios son:

- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción.
- Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal.
- Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
- Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la administración pública federal.
- Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano.

Como puede notarse, la evolución del proceso de innovación pública mexicana, durante los últimos cinco sexenios, demuestra que existen buenas intenciones y programas de acción, mismos que han contribuido a la mejora continua de la gobernabilidad del país, y aportado servicios innovadores en materia de gestión administrativa. Destaca el hecho de que cada nueva administración inicia organizando y tratando de controlar toda la estructura como estrategia principal, para posteriormente ir desplegando servicios de calidad, facilitando la transparencia y la honestidad.

Cada período, en sus respectivos entornos económicos, marcó la pauta al hacer la programación de las estrategias de mejora. Sin duda, buscando el bien de los ciudadanos a través de la incorporación de herramientas de gestión para desempeñar una administración pública eficiente que derivara en buenos



resultados, expresados en términos de sinergia económica, flexibilidad, participación ciudadana y transparencia.

En 2012, cuando en México se creó la CEDN como una unidad adscrita a la Presidencia de la República del gobierno federal, se estaba ya cristalizando el claro objetivo de insertar a la administración pública mexicana en la sociedad del conocimiento⁴; siendo una de las principales estrategias enfocar las funciones de la administración pública federal hacia el logro de los objetivos del Plan de Acción 2013-2015, con el que México se comprometió a participar en la AGA⁵.

El gobierno abierto de un país, como esquema de gestión pública, además de elaborar políticas públicas, orienta la atención colaborativa de los problemas públicos mediante el trabajo colegiado de los diferentes grupos de la sociedad, convergiendo así la transparencia y la participación ciudadana como criterios fundamentales para propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (INAI, 2020). El gobierno abierto de un país refiere entonces a la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar a mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad.

Es importante considerar que un país que desee lograr eficacia, paz, eficiencia y gobernabilidad, debe trabajar su administración pública con transparencia proactiva. Entendida esta como el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la ley general que la sustenta, y que permite la generación de conocimiento

⁴ Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República (Art. 10, Fracción I).

⁵ Iniciativa multilateral aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, que intenta asegurar compromisos de gobiernos nacionales, estatales y municipales en sentido de luchar contra la corrupción, empoderar a sus ciudadanos y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.



público útil con un objeto claro, enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad (*Ibidem*).

Derivado del compromiso en ese Plan de Acción 2013-2015, en México se crearon los Agentes de Innovación Nacional (AIN), como una transformadora iniciativa para dar respuesta a problemas públicos mediante procesos de innovación abierta, incorporación de TIC y buscando darle lugar de colaboración a los ciudadanos en el sector público, en aras de mejorar la gobernanza y la transparencia (Cejudo, *et al.* 2016).

La innovación abierta (Chesbrougt, 2003) se refiere al uso intensivo de conocimiento —tanto interno como externo— con el objetivo de acelerar la innovación interna de una organización. Para ello, la CEDN decidió apoyarse en una institución que pudiera estructurar los procesos de innovación de los diferentes equipos que estableció, y que los ayudara a cocrear. Para lo cual les habilitó herramientas y metodologías reconocidas por la Universidad de Stanford de Estados Unidos, tales como el *Design Thinking*, con el objetivo de solucionar problemas de forma creativa, con diseños centrados en los usuarios, y así coadyuvar con la sociedad civil y los AIN a lograr la participación ciudadana.

Fueron seleccionados como AIN quienes eran funcionarios del gobierno federal y tenían conocimiento pleno de las problemáticas internas. Además, se eligió que tuvieran capacidad para tomar decisiones en su área de trabajo, contaran con apoyo institucional para participar en el proyecto, estuvieran dispuestos a ser parte del proceso de innovación abierta centrada en el ciudadano, y tuvieran funciones en su experiencia previa que fueran compatibles con el proyecto a desarrollar.

Con este innovador proyecto de los Agentes de Innovación Nacional (AIN), se implementa una metodología para solventar la problemática encontrada, que se definió como la limitada eficiencia con la que se gestiona en las dependencias de gobierno, y la forma en que esta afecta su relación con los ciudadanos. A partir de aquí se utilizan, como instrumentos de gestión, los equipos de agentes, las reuniones periódicas, los recursos económicos, las



metodologías probadas y el acompañamiento para la operación del equipo. Se establecieron *productos* o *soluciones* como evidencias para sustentar la innovación realizada dentro del gobierno en la solución de problemas concretos. Como resultado innovador, una vez que se valida el producto o servicio otorgado con éxito, se procede a organizar y establecer prioridades y replicar el éxito en otras áreas de la administración pública.

Los agentes externos, por su parte, deberían tener una carrera destacada en el área del proyecto, no ser empleados del gobierno, dirigir o haber dirigido un proyecto u organización relacionada con el problema que se atendiera o con la población a la que estaba dirigido, y dedicarle al menos 25% de su tiempo al desarrollo del proyecto. Fue así como emprendieron el proceso de innovación gubernamental, que buscaba la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

Confirmando lo anterior, Arellano (2020) expresa que una administración pública capaz y profesional lo es porque es técnica, es ética, y además tiene y utiliza los conocimientos para comunicar y discutir los supuestos, promover los valores, y plantear los resultados que va a obtener. Arellano Gault avanza más en su disertación, afirmando que su capacidad y conocimientos sobre gestión de los asuntos públicos permiten contrastar, debatir, aprender, desaprender, confrontar y vincularse con la opinión pública, los grupos de interés y los ciudadanos.

Buenos intentos se han hecho para avanzar y mejorar el grado de transparencia y gobernabilidad en México. Sin embargo, para comprender el arte del buen gobierno en una sociedad democrática es importante considerar que la definición de buena vida es relativa, y «depende del cristal con que se mira», y «no se tiene el monopolio de la verdad» (Arellano, 2019). Los gobiernos están limitados por esquemas de pesos y contrapesos, y siempre habrá objetivos diversos y valores heterogéneos, razones por las que las decisiones del gobierno serán calificadas con parcialidad, sesgo, error o imperfección, ante la inexistencia de medio o métodos,



o instrumentos inexactos; sea cual sea la ideología o tendencia, habrá riesgo.

Retos de la administración pública mexicana desde la perspectiva del Gobierno Abierto

Uno de los principales retos de México es desarrollar sus portales digitales de atención al ciudadano para poder entregar servicios y fortalecer su gobierno electrónico (Universidad Iberoamericana, Datalab, 2020). Lo anterior exige máxima eficiencia en los tres niveles de gobierno. El desafío implícito es fortalecer la conectividad a Internet para lograr que la gobernanza digital pueda ser una realidad. En México, la población usuaria de Internet es el 65.8%; proporción significativamente baja según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (García, 2019).

La gobernanza digital se refiere al uso de las TIC como medio de entrega dinámico y eficiente que une al ciudadano con el sector gobierno, sea local, estatal o nacional. Está compuesta por cuatro dimensiones: 1) las características generales de los portales web de los gobiernos; 2) la transparencia y el acceso a la información pública por vía electrónica; 3) la oferta de trámites y servicios en línea; y 4) la participación ciudadana por canales digitales.

Para poder implementarla y desarrollar soluciones conjuntas, es necesario conocer algunas métricas. Primero, conocer la capacidad que tienen los gobiernos de estimar con certeza las demandas de sus ciudadanos. Luego medir qué tanto los conocen ciudadanos las acciones de sus gobernantes. Estos indicadores evalúan cuatro portales de gobierno (General, Finanzas, Salud y Seguridad), además de sus redes sociales, para valorar si los portales tienen información relevante, útil, fácil de leer y de acceder, como una forma de proveer prácticas de gobierno abierto. En México, el Índice de Gobernanza Digital Estatal (IGDE) se estableció en 37.74 durante 2019. Este indicador, como reto a mejorarse paulatinamente, implica gestionar desde la administración pública lo siguiente:



- Asignación suficiente de recursos públicos mediante la creación de una partida presupuestaria especial para la gobernanza digital.
- Mejora del diseño institucional, especialmente la promulgación de leyes y normas estatales que regulen la materia.
- Estrategia orientada al ciudadano y su experiencia con los portales web de los gobiernos.
- Creación de plataformas de ventanilla única digital que agrupen los trámites y servicios disponibles en línea.
- Enfoque de equidad y atención a la brecha digital, mediante la ampliación de la infraestructura y de los saberes mínimos para aprovechar las plataformas.
- Ampliación de las formas de pago para incluir a la población que no usa tarjetas de crédito.
- Uso de las redes sociales digitales como canales de atención permanente.

En la cuarta edición del plan de acción de gobierno abierto en México (AGA, México, 2019) se subraya el esfuerzo realizado por transversalizar la perspectiva de género en cada uno de los trece compromisos asumidos para el período 2019-2021. Y se señala también claramente que estos compromisos no se reflejan en los indicadores sensibles al género, insistiendo las mujeres de la AGA, a través de The Feminist Open Government (FOGO), en que lo que no se mide no se puede analizar, comprender ni mejorar. Y aquí surge una nueva tarea por hacer para la administración pública.

Respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, fruto del acuerdo alcanzado por los Estados Miembros, consagrados en

⁶ Diecisiete objetivos y 169 metas son los compromisos asumidos por todos los Estados miembros de la ONU en 2015, como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.



una declaración, México enfrenta por lo menos dos grandes retos a solventar en esta administración.

El Objetivo 7

Energía asequible y no contaminante

A la par con el crecimiento de la población, también lo hará la demanda de energía accesible, y una economía global dependiente de los combustibles fósiles está generando cambios drásticos en nuestro clima. Para alcanzar el ODS7 para 2030, es necesario invertir en fuentes de energía limpia, como la solar, la eólica o la termal, y mejorar la productividad energética. Expandir la infraestructura y mejorar la tecnología para contar con energía limpia en todos los países en desarrollo es un objetivo crucial que puede estimular el crecimiento y a la vez ayudar al medio ambiente (PNUD, México, 2020). Al respecto, el gobierno de México realiza dos proyectos que contravienen este compromiso. Uno es la construcción de una refinería en el Puerto Dos Bocas, en el estado Tabasco, y el otro tiene que ver con el bloqueo de la entrada en operación de nuevas plantas de energías renovables al país. Son acciones que evitarán el logro de este ODS, señalando claramente un retroceso en el proceso de transición energética de México (Sauri Riancho, 2020), y marcando una violación a los derechos de libre competencia económica, acceso a la salud y medio ambiente sano.

El Objetivo 8

Trabajo decente y crecimiento económico

Este objetivo apunta a estimular el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de los niveles de productividad y de innovación tecnológica, así como a fomentar políticas que impulsen y desarrollen el espíritu empresarial y la creación de empleo. Es decir, mejorar en todo sentido la calidad del empleo. También considera las medidas eficaces que implementen los gobiernos para erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud y el tráfico humano. Con estas metas en consideración, el objetivo es lograr empleo



pleno y productivo y un trabajo decente para todos los hombres y mujeres para el año 2030 (PNUD, México, 2020).

El panorama del mundo laboral no es alentador para los próximos años. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que, como resultado del menor dinamismo de la economía, en 2020 cerca de 172 000 personas se sumarán a las filas del desempleo en México⁷, situación que se extenderá hasta el 2021. Al respecto, México ha tomado decisiones de tipo presupuestarias, sustentadas en la austeridad republicana y el combate a la corrupción, eliminando diversos programas de fomento, apoyos a emprendedores, y de alguna forma apagando motores a la economía nacional. Esta situación desfavorece el crecimiento económico y desalienta la inversión nacional. El panorama económico se muestra adverso, con decrecimiento en su producto interno bruto y un entorno internacional desfavorable por diferentes motivos, de los cuales el impacto mayor será el de la pandemia de virus causante de covid-19.

Un gran reto adicional, concerniente a la administración pública federal, es transformar la ineficacia gubernamental señalada por todos los actores de la economía mexicana (Integralia Consultores, 2020). El gobierno mexicano ha proclamado un fuerte discurso de austeridad republicana, combate a la corrupción y erradicación del intermediarismo en la ejecución de la política social. Su estrategia ha sido realizar múltiples recortes presupuestales y reducción de salarios, la cual ha dado como resultado la pérdida de personal calificado que conoce la entraña y estructura de la administración pública, así como el debilitamiento de órganos reguladores y/o autónomos.

⁷ Estimación sin considerar el efecto de la pandemia de coronavirus.



**La tarea atrasada:
elevar el nivel de confianza de los ciudadanos**

Respecto al comportamiento del nivel de confianza del pueblo mexicano en sus instituciones, medido por Inegi⁸, se presentan resultados obtenidos en la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Inegi, 2020). En esta se destaca que ningún sector tuvo un incremento tan marcado en confianza como el gobierno federal, en la cual el índice se duplicó y llegó a 51.2% en dos años, como un aumento histórico en el nivel de confianza en las instituciones, expresado por la ciudadanía.

**El gran reto nacional:
combatir a la corrupción**

Paradójicamente, el tema de la corrupción en cuanto a indicadores puede ser incomprensible para muchos. En México durante 2019, y según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig), la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en instituciones de gobierno se redujo de un 91.1% en 2017, a 87% en 2019. Sin embargo, la tasa de prevalencia de corrupción se incrementó, de 14 635 víctimas por cada 100 000 habitantes en 2017, pasó a 15 732 en 2019. Al igual que la tasa de incidencia, la cual pasó de 25 541 actos de corrupción por cada 100 000 habitantes en 2017, a 30 456 en 2019 (Inegi, 2020). En resumen, los resultados indican discordancia con los objetivos del Ejecutivo Federal, en el sentido de erradicar la corrupción en México.

**La amenaza:
ineficacia gubernamental**

El gobierno mexicano actual cumple ahora dieciocho meses⁹, en los cuales ha pregonado diariamente su discurso de combate a la corrupción, y accionado su política de austeridad republicana.

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México.

⁹ Este artículo fue escrito a mediados de noviembre de 2020



Y en este mismo lapso de tiempo no ha mostrado aún la estrategia de desarrollo económico que debiera sustentar su pregón de transformar a México en un mejor país, con oportunidades para todos.

El reajuste de la estructura en la administración pública federal incide en el debilitamiento de órganos reguladores y/o autónomos —como la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)— no solo por la reducción de su presupuesto, o por la fusión de sus gestiones, sino también por la designación de nuevos funcionarios sin experiencia técnica y afines al gobierno. Esto se traduce en una discapacidad para tomar decisiones y gestión administrativa guiada por consideraciones subjetivas de eficacia e imparcialidad, considerando los intereses particulares de control, más no de solución de problemas del ciudadano.

El gobierno federal ha centralizado el ejercicio del gasto en diversos rubros, como aquellos de fomento a actividades agropecuarias, y con ello se reduce la capacidad para atender, en tiempo y forma eficientes, problemáticas locales con oportunidad.

Finalmente, el gobierno mexicano ha mostrado férrea voluntad de implementar de manera acelerada grandes proyectos de infraestructura sin contar con los estudios de impacto y factibilidad técnica, lo cual solo evidencia caprichos y riesgos presentes y futuros para el desarrollo sustentable y económico de las regiones donde se contemplan, dejando en el olvido los compromisos realizados con el desarrollo sustentable y el gobierno abierto.

Conclusiones

La innovación gubernamental es una demanda recurrente de los ciudadanos de muchos países, y en particular de México, toda vez que significa salud, vida, desarrollo económico y bienestar. Si se entiende a la innovación como un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica a los



problemas del ciudadano, y que conciernen a la administración pública, puede entonces proyectarse un verdadero desarrollo.

La sustentabilidad de un país se apuntala en una gestión eficiente, eficaz y económica, que parte de los gobiernos hacia los ciudadanos. En el objetivo de ser sustentable se articulan servidores públicos, estrategias para el cambio, macroprocesos clave para mejorar la capacidad de gobernar y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana. De tal forma que integran un ecosistema.

Al abordar de manera general el tema de la innovación gubernamental, se presentaron objetivos y estrategias implementadas en México durante los últimos cinco sexenios gubernamentales (30 años), y se visualizaron algunos logros que han permitido desarrollar y sostener la transparencia como un valor imprescindible de la administración pública, con la expectativa de continuar construyendo el gobierno abierto en México.

Entender que una administración pública deja de ser *amateur* para convertirse en *profesional* cuando desarrolla capacidad de respuesta al ciudadano con procesos estructurados, delgados y fáciles, con la tecnología como medio facilitador y generador de economías, y sobre todo con ética, es afirmar que se avanza hacia un gobierno abierto. Si algo caracteriza a una eficiente administración pública es el *saber hacer*: su capacidad y conocimientos sobre gestión de asuntos públicos permiten contrastar, debatir, aprender, desaprender, confrontar y vincularse con la opinión pública, los grupos de interés y sobre todo con los ciudadanos a los que debe su razón de existir.

La ineficiencia es un gran peligro para la administración pública federal mexicana, y también es considerada como acto de corrupción, toda vez que refiere la incapacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función.

Entre los principales retos que enfrenta México respecto al desarrollo de su gobierno abierto, se encuentran la generación verdadera de confianza en los ciudadanos, la participación ciudadana proactiva y la reducción de la brecha existente entre el



alcance de los compromisos del gobierno abierto y la realidad que se vive.

En 2020, la percepción de confianza de los ciudadanos en su gobierno muestra estadísticamente un importante avance en su indicador, el cual se comportó al alza en los últimos dos años. Paradójicamente, mientras que el índice de corrupción se percibe a la baja, la tasa de prevalencia de corrupción se incrementó, al igual que la tasa de incidencia, lo cual evidencia discordia con los objetivos del Ejecutivo Federal. Al parecer, la percepción de los ciudadanos mejora, aunque los datos duros en tema de corrupción dicen lo contrario. Se sigue padeciendo crisis de credibilidad y las experiencias de corrupción continúan emergiendo.

La innovación en la administración pública está en riesgo de parálisis ante la falta de proyecto nacional, conocimiento, estrategias, indicadores de gestión y recursos.

No obstante el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, cuyas prioridades son combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción, además de luchar contra la impunidad administrativa en el gobierno federal, promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública, así como impulsar la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la administración pública federal y, sobre todo, hacer uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano, desafortunadamente al no mostrar conocimiento, estrategias, indicadores de gestión y recursos, todo queda solo en un buen texto.

La promesa tácita del gobierno abierto es que los ciudadanos puedan utilizar información sobre la gestión pública de manera fácil y entendible, valiéndose de tecnologías que faciliten la interacción en cualquier lugar y momento. La meta es que el ciudadano participe en la definición de problemas y soluciones de interés público, y que con ello se avance en los niveles de transparencia y rendición de cuentas, y se frene la corrupción.



Bibliografía

- Aguilar, Luis Fernando (2015). «Gobernanza y gestión pública». México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David (2019). «El gobierno de los imperfectos y falibles». México. Administración Pública CIDE. Disponible en <http://administracionpublica.cide.edu/el-gobierno-de-los-imperfectos-y-falibles/>
- _____, (2020). «La administración pública en México. Una saga en tres actos: pasado, presente y futuro». México. Administración Pública CIDE. Disponible en <http://administracionpublica.cide.edu/la-administracion-publica-en-mexico-una-saga-en-tres-actos-pasado-presente-y-futuro-3/>
- Cejudo, Guillermo; Dussauge, Mauricio & Michel, Cynthia (2016). «En la innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas». Mexico: INAP-CIDE. Pp.210-213.
- Chesbrougt, Henry William (2003). «Open Innovation: The new for creating and profiting from tecnology». Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Cortés Green, Gabriela (2010). «La reforma administrativa: análisis de su evolución en la alternancia». México, Egade Itesm. Disponible en <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/629268/33068001087192.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Escobar Castro, Jimmy Alejandro (2016). «Función pública gobierno de Colombia». Colombia. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/>



publicaciones/la-importancia-de-generar-valor-publico-en-las-sociedades-del-siglo-xxi

García, Ana Karen (2019). «El economista». México. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/7-datos-acerca-de-los-usuarios-de-internet-en-Mexico-20190414-0004.html>

Gobierno Abierto México (2019). «Alianza para el gobierno abierto México». México. Disponible en <https://gobabiertomx.org/untitled-2/>

Gobierno de México (2000). «Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental». México. Oficina de la Presidencia de la República. Buen Gobierno. Disponible en http://www.cca.org.mx/apoyos/ap073/mod2/mod_est.pdf

(2020). «Programa nacional de combate a la corrupción y a la impunidad, y de mejora de la gestión pública 2019-2024». México. Secretaría de la Función Pública. Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/programa-nacional-de-combate-a-la-corrupcion-y-a-la-impunidad-y-de-mejora-de-la-gestion-publica-2019-2024-233120>

Gómez-Luna, Eduardo; Fernando-Navas, Diego; Aponte-Mayor, Guillermo, & Betancourt Buitrago, Luis Andrés (2014). «Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización». Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/496/49630405022.pdf>



- INAI (2020). «Gobierno abierto y transparencia». Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=773
- Inegi (2020). «Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental». México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5724>
- Integralia Consultores (2020). «Reporte especial: el 1er. año de AMLO». México. Integralia Consultores.
- Muñoz, Ramón (2004). «Government Innovation». México. Fomento de Cultura Económico.
- Navarro Chávez, Raúl (2016). «Nuevo modelo de innovación gubernamental para México». México. Universidad Iberoamericana. Disponible en <http://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/824/016190s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ortiz Ríos, Horacio (2019). «Índice de gobernanza digital estatal 2019: una evaluación». México. Datalab MX. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/factico/indice-de-gobernanza-digital-estatal-2019-una-evaluacion/>
- PNUD México (2020). ONU México. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home.html>
- Porter, Michel (1990). «The Competitive Advantage of Nations». New York, First Free Press.



Sauri Riancho, Dulce María (2020). «El gobierno quiere tapar las energías renovables con un dedo autoritario». (C. P. República, Entrevistador).

Schumpeter, Joseph A. (1957). «Teoría del desenvolvimiento económico». México: Fondo de Cultura Económica.

Universidad Iberoamericana/Datalab. (2020). «Índice de gobernanza digital estatal 2019». México: Datalab/Ibero.



CAPÍTULO 5

Los mejores casos
prácticos presentados

5.1 La innovación con sentido: adolescentes protagonistas de su propio desarrollo físico

María Magdalena Crisconio

Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Argentina

Simone Portella Teixeira de Mello

Universidad Federal de Pelotas. Brasil

Antonio Posada Arbeláez

Universidad Tecnológica de Pereira. Colombia

La detección y formulación del problema de innovación, al que intentamos dar respuesta, fue la consecuencia de semanas de trabajo en grupo donde fuimos discutiendo alrededor del mismo, analizando sus dimensiones, causas y actores relevantes. La consigna del trabajo era elaborar un diseño de ideas para afrontar los desafíos que plantea la pandemia de covid-19.

En este proceso fuimos por momentos avanzando, y en otras ocasiones hemos retomado las primeras ideas, entendiendo que es parte del proceso creativo. Como señalan Güemes & Brugué (2017), los momentos del proceso de innovación son momentos de divergencia y convergencia.

En los primeros encuentros surgió la problemática del sedentarismo, fenómeno ya existente, el cual se ha intensificado con la pandemia de covid-19, y nuestro consecuente confinamiento. En nuestras conversaciones detectamos que se produjeron situaciones similares en nuestros países Brasil, Argentina y Colombia, tratándose de una preocupación mundial, tal como lo afirma la Organización de las Naciones Unidas (2019).

A medida que fuimos avanzando en la discusión, comenzamos a poner el foco en el sedentarismo en adolescentes de entre 11 y 17 años. Particularmente, identificamos que el problema es el débil desarrollo de sus capacidades para autodirigir y autogestionar su desarrollo físico.



En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) indicó, en 2019, que el 84,3% de los jóvenes de América Latina no realiza suficiente ejercicio (se recomienda la práctica de al menos 1 hora diaria). En otros términos, cuatro de cada cinco adolescentes de 11 a 17 años no experimentan los beneficios sociales, físicos y de salud mental de la práctica regular de la actividad física.

Buscamos atenuarlo a través de un intercambio intensivo entre los diversos actores, a partir de lo que Grandinetti (2018) plantea como un diseño colaborativo donde los actores protagónicos, en este caso, son los adolescentes. La mejor estrategia para resolver dicho problema es generar competencias para que los adolescentes se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo físico, entendiendo que la escuela, en tanto espacio de socialización y aprendizaje, cumple un rol fundamental como promotora y canalizadora de este proceso.

En consecuencia, con una visión de futuro basada en adolescentes activos, saludables, con prácticas deportivas autodirigidas y, por lo tanto, menos sedentarios, hemos llegado a la meta de cambiar el concepto de actividad física para estudiantes a través de una aplicación para celulares. Una *app*. Un objetivo ambicioso que involucra varios campos de conocimiento y varios actores clave para la solución del problema.

Destacamos que es una solución temporal, que puede y debe transformarse, pero sobre todo necesita mantener su sentido de innovación social, coincidiendo con Grandinetti (2018) cuando destaca que la innovación es una respuesta efectiva, creativa y única para nuevos problemas, o nuevas respuestas a viejos problemas.

Nos basamos en la Teoría del Cambio (TC), un enfoque orientado a procesos para analizar sistemas complejos, con una hoja de ruta para cambios, describiendo su destino, los procesos para que suceda y los compañeros de viaje. Así como el sistema de creencias que subyace en este camino (Retolaza, 2011).

Según el autor, TC es un ejercicio de visualización creativa de realidades futuras que deben ser tanto probables como deseables,



en la medida que sea posible. Está compuesta por supuestos y proyecciones basadas en análisis de contexto realista, autoevaluación de las capacidades para facilitar el proceso, y una explicación crítica de los supuestos. También cuenta con un enfoque de pensamiento/acción, así como con un ejercicio de aprendizaje colaborativo y *multiactor* que fomenta la reflexión, conduce a un mapa de tipo de cambio semiestructurado que vincula las acciones estratégicas con ciertos resultados que se quieren generar en el entorno. Básicamente, la TC es una herramienta de proceso que ayuda a monitorear, consciente y críticamente, el pensamiento y la acción de manera individual y colectiva.

Siendo así, discutimos en torno a una serie de supuestos sobre cómo creemos que debería funcionar la *app* y la realidad futura a la que apuntamos. Fuimos realistas al analizar el contexto en el que viven los adolescentes frente a la pandemia; buscamos la opinión de dos profesionales en tecnologías.

Usamos *miro.com*, que es una herramienta de colaboración remota para realizar reuniones, oficinas y *workshops*, de modo tal de transformar nuestra idea preliminar en un proyecto. Trabajamos de forma virtual, generando un «canvas de Proyecto» (Leandro y Vieira, 2018) en el Miro. De acuerdo a los autores, se trata de una herramienta para desarrollar proyectos, siendo práctica, visual, participativa, colaborativa, constituida por 12 bloques, a través de notas adhesivas en Miro.

A partir de la idea transformada en un proyecto, salimos al campo para conocer la mirada, gustos y hábitos de los adolescentes. Las preferencias y sus justificaciones vienen dadas por el libre acceso —justificado por uno de los adolescentes como «son masivas, las tienen todos». También realizamos una encuesta a 47 profesores de educación física para conocer su percepción sobre la implementación de la *app*.

Entre las funcionalidades previstas para la *app* se destacan: información personal, antropométrica y funcional (niveles de antropometría, fuerza, velocidad, coordinación, resistencia y



flexibilidad) de los adolescentes en edad escolar, así como los exámenes médicos correspondientes.

Asimismo, los usuarios podrán agregar datos acerca de deportes o actividades físicas que realizan en forma extracurricular, incorporando así a los clubes deportivos como actores. Finalmente, se pensó en un sistema de premios e incentivos, donde la realización de las actividades propuestas le otorgue al usuario *créditos* que le permitan avanzar de nivel y acceder a una variedad de beneficios: descuentos o bonificaciones en el transporte público, entradas para eventos deportivos de relevancia, encuentros con figuras del deporte, entre otros.

No se trata de una *app* con formato estándar y con una oferta de propuestas homogéneas que todos deberán seguir. Por el contrario, se busca respetar y potenciar las individualidades y particularidades de cada adolescente desde un enfoque basado en la persona. No solo será útil como herramienta educativa, sino que también puede aportar valor, pues a través de ella se pueden descubrir talentos en el ámbito deportivo de los propios usuarios. Es decir, los alumnos aprenden lo que les gusta y con lo que se identifican. De hecho, practican la actividad física e incluso van más allá, compartiéndola con sus profesores y demás implicados en el cambio.

Entendemos que, a su vez, la *app* puede servir como fuente de información a los sistemas de salud al contar con información médica actualizada de los adolescentes. Esta propuesta de innovación puede ser el inicio de un camino hacia una forma distinta de enseñanza, donde el adolescente pueda interactuar con la escuela en su totalidad.

Por tanto, la reflexión de Zurbriggen & Lago (2014) es oportuna para recordarnos que es necesario innovar procesos que promuevan cambios sociales a través de una apropiación colectiva de los mismos, y que conduzcan a cambios favorables en los sistemas.



Bibliografía

- Grandinetti, Rita M.(2018). «Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto». Estado abierto - *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. Vol. 3, N° 2.
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). «Confianza y gobierno abierto en América Latina. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe». Santiago: Cepal, 2017. LC/PUB. 2017/9-P. p. 253-282.
- Organización de Naciones Unidas (2019). «Un 80% de los adolescentes no hace suficiente actividad física». Disponible en <https://news.un.org/es/story/2019/11/1465711>
- Retolaza, Iñigo (2011). «Teoría de cambio, Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social». PNUD-HIVOS, Guatemala, en www.hivos.nl/content/download/70160/.../2011RetolazaTdCESP.pdf, [Consultado el 01-12-2020].
- Wankes, Leandro & Vieira, Helber (2018). «Canvas de Projeto: transformando ideias em projetos». São Paulo: Riemma Editora.
- Zurbriggen, Cristina & Lago, Mariana González (2014). «Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas». *Revista de Gestión Pública* | Volumen III, Número 2 | Julio-Diciembre 2014 | issn 0719-1820 pp. 329-361.



5.2 Atención Estatal efectiva a través de la interconexión de la información pública: Geodatasocial

Katherin Mamani Contreras

Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac. Perú

Karen Rátiva Sáenz

Escuela Superior de Administración Pública. Colombia

Katherine Figueroa Aillañir

Universidad de Concepción. Chile

Marluce Alves de Almeida Salgueiro

Universidad Federal de Alagoas. Brasil

El problema público que nos propusimos analizar corresponde a la falta de capacidad estatal en la asignación efectiva y oportuna de bonos económicos que beneficie a las familias vulnerables, en el contexto pandémico de covid-19. Cuestión que buscamos solucionar a partir del diseño de una plataforma pública de información georreferenciada, que permita a los diferentes Estados optimizar los esfuerzos desplegados para atender de manera efectiva y oportuna las demandas y necesidades básicas más inmediatas y urgentes de la población, especialmente cuando nos encontramos en situaciones de crisis.

Para llegar a la solución, usamos diferentes instrumentos. A saber: a) espina de pescado para identificar el problema, sus causas y los actores involucrados; b) retrospectiva desde el futuro, o *backcasting*, para analizar el punto al que queríamos llegar, las condiciones que se debían generar y las soluciones o estrategias requeridas para llegar al estado deseado; c) Scamper¹ para la selección y validación de la solución escogida; d) matriz metodológica propuesta por el laboratorio del gobierno de Chile para

¹ Scamper, método de planificación de acciones cuya definición está dada por el grupo de los siguientes conceptos (sus iniciales den nombre al método): sustituir, combinar, adaptar, modificar, propósito, eliminar y reorganizar/revertir.



describir y acotar la solución; e) presentación y caracterización del prototipado.

En los cuatro países (Perú, Chile, Colombia y Brasil) identificamos que los Estados habían mostrado falta de capacidad en la asignación efectiva y oportuna de bonos para ayudar a las familias vulnerables, como respuesta a la crisis generada por la propagación del covid-19. Identificamos las siguientes causas: falta de definición de medidas por parte de los Estados para atender situaciones de crisis, débil capacidad financiera de los Estados en tiempos de crisis, deficiente gestión de la información para la toma de decisiones públicas, insuficiente desarrollo de tecnología y conectividad en los territorios y en la administración pública, ausencia de trabajo colaborativo entre entidades públicas y sector privado, movilidad y acceso restringido debido a las medidas de confinamiento.

Consideramos que el nudo crítico radica en el proceso de identificación y calificación de la situación socioeconómica de los hogares en los respectivos Estados, y en la disponibilidad de la información para que las entidades públicas tomen decisiones.

Planteamos como solución una plataforma que permitiera integrar y articular las bases de datos de las principales entidades de la administración pública, alimentada mensualmente por entidades de diferentes sectores pertenecientes a los niveles de administración central y territorial, quienes también deberán validar la información una vez que se genere la contrastación e integración de esta. Debido a los procesos que se deberán surtir al interior de la plataforma —alimentación, cruce de información, y la correspondiente validación—, la plataforma deberá arrojar reportes con un rezago máximo de tres meses. Los ciudadanos podrán, a su vez, incluir o modificar su información directamente en la plataforma, cuando se presente alguna situación que modifique su categorización, información que estará sujeta a los procesos de validación que deban realizar las entidades estatales.

Geodatasocial (prototipado)

Se trata de una plataforma digital integrada e interconectada, de datos públicos, que permite caracterizar, analizar y georreferenciar la calificación socioeconómica de los hogares de un determinado país, a partir de la articulación en línea de las diferentes bases de datos administrativas, generadas por las entidades gubernamentales y por la información aportada por los beneficiarios de las ayudas económicas del Estado.

La plataforma incorpora dos perspectivas fundamentales. Permite vincular los esfuerzos públicos y privados, generando información pública útil para la adecuada y oportuna entrega de ayuda económica a familias, con base en la georreferenciación de la situación socioeconómica de las misma, e incorpora en su implementación una perspectiva territorial y diferenciada, que contribuye a la descentralización, transparencia fiscal y a la rendición de cuentas.

Para su funcionamiento, el Estado debe actuar como administrador de los datos de la plataforma, además de garantizar la protección de la información reservada o clasificada, o la adopción de normas jurídicas en esta materia, en caso de no existir.

Integración y actualización de datos

El levantamiento e integración de datos por parte de entidades públicas, a partir de sus bases de datos administrativas. En contraparte, la ciudadanía colaborará ingresando su información particular a través de la plataforma digital o de mecanismos alternativos que se dispongan, según el respectivo contexto (servicio móvil, ingreso presencial, otros). En caso de que su situación socioeconómica no sea correcta o no esté actualizada, esta quedará sujeta a mecanismos de verificación por parte de las entidades públicas encargadas de la administración de la plataforma. El Estado, a través de sus entidades, podrá requerir información al sector privado sobre los servicios básicos con que cuentan las familias. El plazo máximo de actualización para las entidades



públicas será de carácter mensual, debiendo presentar reportes consolidados cada 3 meses.

Registro y acceso de la ciudadanía

- El registro de información será automático, sin necesidad de solicitud de parte del beneficiario, salvo en caso de corrección de registro de información oficial o modificación de situación socioeconómica. Ocasión en la cual podrá ingresar directamente la información que estime necesaria.
- Para el acceso a la plataforma, los ciudadanos podrán requerir la creación de un usuario y contraseña a la entidad administradora, debiendo verificar su identidad con la información contenida en su documento nacional de identidad.
- La plataforma estará contenida en un sitio web y será complementada con la disposición de una aplicación móvil.

Validación y cruce de información

- La validación de la información oficial de los hogares será realizada por la entidad administradora de la plataforma, en coordinación con las entidades públicas centrales y territoriales que correspondan.
- La entidad administradora de la plataforma será la encargada de recibir la información aportada por los ciudadanos, realizar las derivaciones de dicha información a las entidades públicas que correspondan para la validación de esta, integrar la información validada y consolidar la misma.

Generación de estadísticas georreferenciadas

- La entidad administradora será la encargada de generar y analizar reportes consolidados de información socioeconómica de las familias, tanto para entidades públicas como para la ciudadanía. Esta deberá ser publicada bajo las normas de transparencia pública y protección de datos vigentes en cada Estado. Sin perjuicio de ello, esta entidad

podrá preparar reportes detallados destinados al uso de instituciones estatales para la toma de decisiones públicas.

- Diversidad de formatos y acceso libre de información. La entidad administradora deberá generar reportes de información públicos, los que estarán disponibles en archivos descargables, destinados al uso de la ciudadanía o entidades técnicas.
- La georreferenciación. La entidad administradora será la encargada de elaborar, publicar y actualizar mapas representativos de la información socioeconómica de la población.

Monitoreo y mejora continua

La plataforma estará en constante monitoreo por parte de la entidad pública que corresponda, debiendo definir planes para su adecuada evaluación y mejora continua. Además, se conformará una comisión especial nacional, integrada por un representante de la entidad técnica administradora, el organismo de planificación y desarrollo social, los ministerios de hacienda pública, de tecnología, de salud, y el del trabajo, quienes definirán los lineamientos para su funcionamiento. Finalmente, se considerará la conformación de comisiones territoriales descentralizadas.



5.3 La innovación en la gestión pública de la Dirección de Relaciones Laborales de la República Dominicana

Claudia García González

LAB León: Laboratorio de innovación pública y social. México

Lorgia Grullón Santos

Mariel Díaz Báez

Ramón Beltre Melo

Ministerio de Administración Pública. República Dominicana

La Dirección de Relaciones Laborales del Ministerio de Administración Pública (MAP) es un área sustantiva del Viceministerio de Función Pública de la República Dominicana, cuya atribución fundamental es dirigir, organizar, coordinar, supervisar y controlar la aplicación de los principios y normas que regulan las relaciones laborales de los servidores públicos con la administración del Estado, a fin de garantizar la armonía y paz laboral, acorde con lo establecido en la Ley de Función Pública, sus reglamentos de aplicación y otras disposiciones legales.

Actualmente, tanto servidoras y servidores públicos, como representantes de organismos públicos, deben acudir de manera presencial a la sede del MAP, en la ciudad de Santo Domingo, para acceder a los diferentes servicios prestados por la Dirección. Entre ellos se encuentran la conciliación y resolución de conflictos laborales, así como talleres, charlas y capacitaciones en materia de derecho laboral, además de desvinculaciones del servicio público cuando estas se consideran injustificadas.

A propósito del reciente cambio de autoridades políticas en República Dominicana, se ha generado una alta demanda de los servicios de la Dirección, derivada de los procesos de desvinculación de las y los servidores públicos de sus funciones, que normalmente ocurren luego del relevo de un grupo político en el poder.



Dicha situación que, de antemano, genera grandes aglomeraciones de personas en las instalaciones del MAP, resulta agravada por las normas de distanciamiento social establecidas como consecuencia de la contingencia sanitaria actual. Ambas realidades coincidentes han agudizado la problemática, generando costos y riesgos asociados con el desplazamiento, además de una considerable pérdida de tiempo.

En un artículo presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2015, se menciona que a pesar de las iniciativas en materia de gobierno abierto por parte del Estado dominicano, este no ha creado una estrategia de alto alcance en el área. Asimismo, en su estudio «Mejores servicios para un crecimiento inclusivo en la República Dominicana» (OCDE, 2017), el mismo organismo recomienda avanzar hacia un sistema de gobernanza pública que mejore la capacidad general de la administración para prestar servicios, incrementando así el bienestar y el nivel de satisfacción de los ciudadanos frente al gobierno.

Lo antes expuesto motivó a elegir la descentralización en la prestación de los servicios de asesoría laboral, ofrecidos por la Dirección de Relaciones Laborales del MAP en Santo Domingo, como problemática a resolver a través de la innovación. El propósito es la adaptación a las nuevas condiciones de la administración pública y, muy especialmente, a la realidad impuesta por el covid-19.

Visión de futuro

A través de la innovación se busca la renovación en la prestación de los servicios ofrecidos por la Dirección de Relaciones Laborales, con base en un nuevo paradigma de administración pública, adecuada a las necesidades de las y los usuarios y haciendo uso de herramientas tecnológicas para su adopción y adaptación.

La innovación pública en el contexto actual nos conduce a buscar nuevas maneras de crear valor público, a través de premisas tales como: a) implementación de modelos de gestión; b) adopción de tecnologías; c) inclusión de la ciudadanía, las



universidades, los centros de formación técnico-profesional, actores sociopolíticos, sociedad civil, instituciones públicas y centros de investigación para la colaboración en la solución de problemáticas; (d) la creación de ecosistemas de innovación al interior de las instituciones públicas, y la colaboración público-privada para la generación de conocimiento que permita la retroalimentación de los aprendizajes; así como (e) la promoción de una cultura de innovación como principio de trabajo continuo, que forme parte de la identidad institucional y transforme la fuerza laboral hacia los retos y desafíos del siglo XXI.

Con ello, se propone lograr una efectiva gestión del conocimiento forjado en las y los colaboradores del Ministerio, así como la administración de un sistema de gestión de capacidades para la retención del talento, tomando a la tecnología, la inteligencia colectiva y la colaboración como aliados clave en el proceso de innovación gubernamental.

Idea desarrollada

La propuesta consiste en la prestación de servicios en materia de derecho laboral a las y los servidores e instituciones públicas desde cualquier punto del país, haciendo uso de herramientas digitales, para lograr de esta manera tres objetivos puntuales:

- Canalización de consultas, reclamaciones y requerimientos de manera segura, a través de una plataforma web sin necesidad de traslado a la sede principal del MAP.
- Agenda e impartición de talleres, charlas y capacitaciones sobre la Ley de Función Pública 41-08 y del Reglamento 523-09 de Relaciones Laborales, en modalidad virtual.
- Creación de la red de servidores-innovadores públicos como instancia interinstitucional al interior del país, como medio de información, colaboración e intercambio de ideas a través de una plataforma web.



De esta manera se busca elevar la calidad de los servicios al ofertarlos de manera digital, generando flujos de información e interacción entre usuarios e instituciones de forma constante, agregando valor a la consulta en materia de derechos laborales de manera directa, rápida y eficiente, y reduciendo significativamente los tiempos de espera.

Prototipado de la solución

A través de la metodología *Design Thinking*, se trabajó en el diseño del primer prototipo del servicio en línea para el acceso y gestión de los servicios por despido injustificado, o agenda de talleres y capacitaciones para la conformación de asociaciones de servidores públicos en el portal web del MAP, el cual presentará las siguientes características:

- Una aplicación que permita al usuario acceder a dos opciones: una para el sometimiento de los despidos que consideren injustificados y/o la violación de derecho adquirido. Y una segunda opción para la solicitud de talleres para la conformación de asociaciones de servidores públicos.
- Las capacitaciones y talleres podrán ser gestionados a través de una aplicación soportada en plataforma móvil y a la que se podrá acceder mediante teléfonos o tabletas, o bien mediante PC o laptop, desde la cual, el usuario o la institución elevarán sus requerimientos para ser ponderados por un analista de la Dirección de Relaciones Laborales.
- El usuario y/o representante de la institución completará un formulario online, donde registrará sus datos personales y describirá brevemente el tema a tratar para su posterior canalización a través de esa vía, estableciendo el plazo y otros compromisos contractuales para la resolución del requerimiento.
- Luego de recibido el servicio, el usuario y/o representante de la institución beneficiaria podrá valorar la calidad del servicio brindado a través de una encuesta que será



remitida a su respectivo correo electrónico por la Dirección de Gestión de la Calidad del MAP.

- Asimismo, existe la posibilidad de incorporar las capacitaciones y talleres en materia de conformación de asociaciones de servidores públicos, y aquellas sobre la Ley de Función Pública y sus reglamentos, en una plataforma masiva en línea (MOOC²), en conjunto con el Instituto Nacional de Administración Pública, permitiendo que las instituciones puedan agendar sus necesidades de capacitación de manera remota.

Reflexión sobre aprendizajes del grupo

El nuevo paradigma de administración pública nos reta, como servidoras y servidores públicos, a visualizar anticipadamente problemáticas y posibles propuestas de solución ante dinámicas complejas, identificando posibles escenarios y desarrollando mapas de ruta y nuevas capacidades para la toma de decisiones.

Esta premisa fue puesta en práctica al trabajar de manera colaborativa en la identificación de áreas de oportunidad en un servicio público específico, iniciando así el proceso de diseño de la experiencia de innovación.

Durante esta experiencia, se hizo uso de varios procesos metodológicos y herramientas de innovación, tales como el Diagrama de Pescado, o Ishikawa, para la búsqueda de las causas del problema seleccionado; el *Backcasting*, para el planteamiento de la situación futura deseada, partiendo de acciones a realizarse en el presente; y la metodología *Design Thinking* para el prototipado de la solución planteada.

Como resultado de esta experiencia de innovación en el sector público, consideramos vital que este tipo de procesos se implementen en los gobiernos de cualquier orden, tanto local como nacional, y que las y los servidores públicos que conforman la fuerza laboral de las administraciones públicas, sean entrenados

² *Massive Online Open Course.*



en metodologías ágiles que les permitan hacer frente a las problemáticas más urgentes, desde una perspectiva de cambio en todo proceso ejecutado. Para así contribuir a la prestación de servicios públicos que generan valor, a través de soluciones viables y de alto impacto para toda la ciudadanía.

Bibliografía

- BID (2015). «Gobierno Abierto en República Dominicana: Retos y tendencias – Parte 1». República Dominicana. Disponible en <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/gobierno-abierto-en-republica-dominicana-retos-y-tendencias> [Consultado el 02-12-2020].
- OCDE (2017). «Mejores servicios para un crecimiento inclusivo en la República Dominicana». República Dominicana. Disponible en <https://www.oecd.org/publications/mejores-servicios-para-un-crecimiento-inclusivo-en-la-republica-dominicana-9789264277625-es.htm> [Consultado el 02-12-2020].



año 2021



ESCUELA
CLAD

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

06

¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública

El presente libro, edición No. 6 de la Colección Escuela del CLAD, es una prueba más de esta valiosa dinámica que las administraciones públicas han decidido seguir bajo el liderazgo propositivo del CLAD, y que es directa consecuencia de la realización del Curso Internacional: «¿Hackeando lo público? La innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas», llevado a cabo entre junio y agosto de 2020 en el campus virtual de la Escuela del CLAD.

Cuarenta funcionarios públicos de 15 países, en su mayoría de Iberoamérica: Angola, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Perú, Portugal, República Dominicana y Venezuela, se dieron cita en la primera edición de este Curso Internacional, para aprender y compartir ideas y herramientas de innovación y su aplicación posterior en las respectivas realidades institucionales de los participantes.



ISBN: 978-980-7925-13-6

9 789807 192513 6



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO