



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales
Escuela de Ciencia Política
Tesina de Grado

“Laboratorios de Innovación: Burocracias Públicas frente al fenómeno de la **experimentación**”



Autor: Federico Long

Directora: Dra. Rita Grandinetti

Rosario, Santa Fe.

Mayo 2019



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

*“Lo desconocido es una abstracción, lo conocido, un desierto;
pero lo conocido a medias, lo vislumbrado,
es el lugar perfecto para hacer ondular el deseo
y la alucinación”
Saer.*

*A la Universidad Pública,
a los amigos,
a los afectos.*

1. Introducción	5
2. Objetivos	7
2. Marco Teorico	8
2.1 Gobierno abierto. Idea multidimensional (y controversial) .	8
2.2 Innovación.	11
2.3 Laboratorios como Espacios de Frontera.	14
2.4 Laboratorios de innovación y ciclo de políticas.....	16
2.4 Burocracias y Capilaridad.	18
3. Marco Metodológico	22
3.1 Modelo de Análisis.	23
6. Relevamiento de Campo: Laboratorios como organizaciones públicas	26
6.1. SantaLab, Argentina.	27
6.2. Lab Hacker Cámara de Diputados, Brasil.	29
6.3. NovGob Lab, España.	30
6.4 Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital, Uruguay.	31
6.5 NQN Lab, Argentina.	32
6.6 LabCapital, Colombia.	33
6.7 Cuadros Síntesis: Laboratorios como organizaciones publicas.	35
7. Relevamiento de Campo: Laboratorios a través sus experiencias	38
7.1. Casos de éxito: Descripción y momentos de apertura.	38
7.1.2 Cuadro Síntesis: Labs a través de sus experiencias.....	41
7.2. Los Labs y sus Resultados Operativos:	42
7.2.1 Productos.	42
7.2.1.1 Cuadro Síntesis: Laboratorios y sus productos en perspectiva comparada.	45
7.2.2 Momento de intervención en el ciclo de políticas.	46
7.2.3 Modalidades de interacción.	48
7.2.4 Cuadro Síntesis: Los resultados operativos según el momento de intervención y modalidad de interacción en ciclo de políticas	49
7.4. Redes:	50
7.4.1. Formas de Colaboración:	50
7.4.2 Apropiación de las innovaciones.	52
7.4.3 Cuadro Síntesis: El componente redes en forma comparada.	52
8. Tendencias y Tensiones	54
9. Conclusiones	62
10. Bibliografía	65

1. Introducción

Tras las oleadas reformadoras acontecidas en buena parte de las administraciones públicas latinoamericanas de fines del siglo XX y principios del XXI, el ámbito de acción del Estado sufrió notables reconfiguraciones en cuanto a la distribución de responsabilidades según nivel estatal, como así también en torno a sus propios límites. Siguiendo a Laguado, Cao y Rey (2018), la superación de la crisis socioeconómica, que insumió los primeros años del naciente milenio, tomó caminos diferentes según el país: en algunos casos se produjeron reformas menores al patrón neoliberal (Chile, Perú), en otros, este modelo se profundizó asumiendo perfiles más autoritarios (Colombia, México), y en otros hubo cambios significativos en una línea nacional–popular (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay). Estos “nuevos Estados” debieron enfrentar la redefinición de sus modalidades de intervención, en escenarios de mayor complejidad e incertidumbre. Sin embargo, la institucionalidad estatal en la pos-convertibilidad argentina prestó más atención en reconstruir instrumentos tradicionales de intervención que en consolidar un entramado institucional acorde a las nuevas formas de sociabilidad e infraestructuras de información. La estrategia predominante en el periodo fue relacionar políticas económicas con política social, buscando recuperar el círculo virtuoso keynesiano, donde los programas sociales, entre otros efectos, se dirigen a generar transferencias monetarias a los bolsillos de los ciudadanos con el objetivo de fomentar el consumo y, con este, el mercado interno (Laguado, Cao y Rey, 2018). Instrumentos que vuelven a enfrentar crisis de legitimidad una década más tarde, abriendo un nuevo ciclo de gobiernos conservadores en la región.

Este escenario deja en evidencia que las administraciones públicas ya no monopolizan de manera exclusiva la resolución de problemas. Las mismas requieren nuevas capacidades y aptitudes que se encuentran disponibles por fuera de las estructuras tradicionales del Estado. Se hace necesario poner en valor saberes externos para la construcción de *know how* gubernamental (innovación abierta), esto requiere un proceso de carácter sistémico (co-creación) que permita crear complicidad y respuestas, con y a través de las personas (*design thinking* e inteligencia colectiva) (Ramírez Alujas, 2016).

Proponer como opción real estas nuevas capacidades obtenibles desde el exterior de las estructuras estatales clásicas por medio de la co-creación ciudadana, permite conectar nuevos (viejos) problemas que surgen en escenarios de complejidad, habilidades existentes en la sociedad, con los actores estatales responsables de dar viabilidad a las posibles soluciones. La innovación pública — innovación abierta, co-creación e inteligencia colectiva— y su cristalización institucional, se postulan como espacio idóneo para conjugar estos tres elementos centrales en un escenario controlado de experimentación a baja escala: un **espacio de frontera** (Long y Rodriguez, 2017).

Bajo esta premisa, **los laboratorios de innovación surgen como nuevos agentes de transferencias tecnológicas hacia el Estado pero desde su centro, adquiriendo un contenido más enfocado a re-legitimar la acción estatal que a los principios históricos asociados a la modernización de dicha estructura.** Esta situación desprende una serie de interrogantes: ¿Cómo se aborda desde el Estado los problemas actuales de la sociedad? ¿Qué posturas asumen las estructuras burocráticas tradicionales ante el fenómeno más general de la experimentación? ¿Qué características produce esta interacción Estado-Sociedad-Estado? ¿Cuán capilares son, en última instancia, las administraciones públicas tradicionales a la co-creación de valor público?

A partir de estas preguntas la presente tesina se propone trabajar, desde una perspectiva comparada, las diferentes interacciones que se dan entre estos novedosos espacios de experimentación y las burocracias públicas, identificar las redes que establecen y relevar sus principales resultados operativos. Para ello se estudiarán un conjunto de casos exitosos de Laboratorios de Colombia, Uruguay, Brasil, España y Argentina.

2. Objetivos

El **objetivo general** de la presente investigación es avanzar en la comprensión de las transformaciones organizacionales en las administraciones públicas a partir de la implementación de espacios destinados a la innovación, los Laboratorios de Innovación pública.

Los **objetivos específicos** serán los siguientes:

- Caracterizar, de modo comparado, los laboratorios de innovación pública a partir de cuatro componentes básicos: Organizacional, Nivel Estatal, Resultados Operativos y Redes .
- Analizar experiencias relevantes a partir de sus principales resultados operativos y las redes de colaboración, y explorar la transformación de las formas organizacionales consecuentes.
- Identificar regularidades, tendencias y tensiones en las nuevas formas organizacionales.

2. Marco Teorico¹

2.1 Gobierno abierto. *Idea multidimensional (y controversial)*² .

En el año 2009, durante los primeros días su administración, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama daba a conocer el Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto (Obama, 2009). En él se establecía el compromiso, por parte del gobierno federal, de impulsar agendas de transparencia, participación y colaboración dentro de la administración pública norteamericana. De acuerdo a Oszlak (2012:11), esta iniciativa formalizaba la intención de generar en el gobierno un nivel de apertura sin precedentes, y de trabajar de manera conjunta con la ciudadanía para asegurar la confianza pública estableciendo mecanismos de transparencia, participación pública y colaboración.

Tras esta iniciativa, diversos países impulsaron experiencias similares, muchas de las cuales tuvieron y tienen lugar en Latinoamérica. Como ejemplos, se puede citar la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada a mediados de 2009, así como la Declaración sobre Gobierno Abierto, que contó con el compromiso de más de 50 países en el año 2011. Uno de los documentos más recientes a nivel regional es la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, elaborada por el CLAD a mediados de 2016, incorporando a los tres conceptos pilares del paradigma de Gobierno Abierto elementos de rendición de cuentas, innovación pública, calidad de los servicios y desarrollo sostenible.

A casi diez años del puntapié inicial dado por la administración de Obama, ¿qué se entiende por Gobierno Abierto hoy? Según Maríñez Navarro (2014), el concepto es, ante todo, polisémico. Algunos autores hacen foco en la cuestión tecnológica; otros lo hacen en las cuestiones organizacionales; y otros remarcan la importancia de los datos abiertos y la transparencia (Maríñez Navarro, 2014:439).

Siguiendo al autor, según Meijer, Curtin y Hillerbrandt (2012), la apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos de gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la

¹ El presente apartado se enmarca en desarrollos realizados en trabajos previos: Long y Rodríguez, 2017: "Laboratorios de innovación: repensando las fronteras de la administración pública"; Long y Rodríguez, 2018: "Nuevas fronteras de la administración pública: laboratorios de innovación y (re)construcción de capacidades estatales "

² GRANDINETTI, R. (2018) "De la innovación en el gobierno, más allá, y más acá, del Gobierno Abierto", en Revista Estado Abierto.

hechura de las decisiones. Es por esto que, a partir de esta apertura, la producción de datos e información tiene valor en sí misma. Haciendo énfasis en la importancia de la apertura de datos gubernamentales, Linares (2010:62) plantea que “los datos en sí mismo no ofrecen ningún valor, por lo que hay que dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás. Visto así, es el objetivo esencial del Gobierno Abierto” (Maríñez Navarro, 2014:440).

Otra definición es la de Calderón y Lorenzo (2010), quienes expresan que el Gobierno Abierto es aquel “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Lorenzo, 2010:11).

Por otra parte, Ramírez Alujas (2011) menciona que el término Gobierno Abierto no es nuevo, siendo utilizado por primera vez en Gran Bretaña, aludiendo a un gobierno que buscaba “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática.

Una visión más ligada al rol de las tecnologías de la información y comunicación en cuanto a la gestión pública es la de Taewoo Nan (2012), quien concluye que Gobierno Abierto, junto con Gobierno 2.0, son los medios actuales que tiene el Gobierno Electrónico para su desarrollo (2012:347). Sobre esta cuestión discutiremos más adelante.

El propio Maríñez Navarro, junto con Valenzuela (2012) brinda su definición: ambos autores “asumen que el Gobierno Abierto debe traducirse en un modelo de gestión [...] y [...] convertirse en una plataforma para una democracia abierta”. Actualmente, sostenido en los pilares de transparencia, participación y colaboración, el concepto de Gobierno Abierto se encuentra posicionado como una forma novedosa de fortalecimiento de las capacidades gubernamentales, así como de la modernización de la administración pública, partiendo desde la base de las tecnologías de la información (Maríñez Navarro, 2014:442).

De acuerdo a Criado y Ruvalcaba Gómez (2016), en la práctica, el Gobierno Abierto se aborda desde dos enfoques principales: uno tecnológico, cuyos antecedentes se encuentran en temas de gobierno digital y eficiencia en los procesos de gestión; y otro social, más afín a cuestiones de democratización y participación ciudadana. Los autores remarcan la falta de

integración entre ambos enfoques, por lo que recomiendan el desarrollo de una visión integral de Gobierno Abierto que permita orientar las iniciativas en términos de transparencia, participación, rendición de cuentas, etc., en conjunción con el uso de nuevas herramientas tecnológicas.

Siguiendo a Oszlak (2012) la idea de gobierno abierto (GA) se da en tres orientaciones diferentes: la transformación tecnológica; los nuevos vínculos entre estado y sociedad civil, nuevas formas de participación ciudadana, colaboración, co-creación y; la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal, su papel en la implementación de políticas públicas y su capacidad institucional.

Grandinetti (2018) sostiene que Gobierno Abierto es una categoría polifacética y multidimensional, que se desenvuelve de forma poliédrica permitiendo múltiples abordajes y diversos recorridos. Se constituye en un campo de estudio y de práctica, por lo que convoca el interés de investigadores en todo el mundo, foros de discusión y actividades académicas, pero también moviliza acciones en diferentes ámbitos de gestión y en gestores de políticas.

De este breve pero variado recorrido, se puede concluir que la idea de Gobierno Abierto ha ido adquiriendo profundidad en sus tres componentes básicos (transparencia, colaboración y participación), incorporando elementos ligados a la rendición de cuentas, a la innovación pública, al desarrollo sostenible, a la cooperación público-privada, etc.; al mismo tiempo que la dimensión tecnológica, en cuanto a su potencialidad para la puesta en práctica del paradigma, ha adquirido una relevancia central.

Por su parte los laboratorios de innovación como cristalización institucional del Gobierno Abierto, parten del estímulo a uno de sus principios rectores, la participación ciudadana, considerado prioritario por la mayoría de los encuestados por Acevedo y Dassen (2016). Sin embargo, la orientación de los laboratorios de innovación al Gobierno Abierto no se agota en términos participativos, sino que también existen esfuerzos para generar redes colaborativas con diversos organismos y actores de la sociedad civil. El rol en el estímulo a la experimentación, la co-creación y la generación y el uso de datos puede convertirlos en un mecanismo clave de modernización e innovación en la gestión del Estado.

2.2 Innovación.

Uno de los primeros autores en conceptualizar a la *Innovación como fenómeno particular de las organizaciones* fue Joseph Schumpeter (1961:211) dando origen a la idea de “innovación radical”. Esta, entendida desde una perspectiva disruptiva, es definida como “la introducción de nuevos bienes de consumo en el mercado, el surgimiento de un nuevo método de producción, la generación de una nueva fuente de oferta de materias primas y el cambio en la organización de cualquier organización o en su proceso de gestión”. Mas reciente en el tiempo, y con un enfoque incremental, el “Manual de Oslo” (guía para recabar e interpretar datos de la innovación tecnológica elaborada por la OCDE y EUROSTAT en 2005) afirma que “la innovación puede o no ser objetivamente nueva, siempre que sea percibida como nueva para quién la adopta”.

Ahora bien, ¿qué relación podemos encontrar entre innovación, el sector público y las estrategias ligadas al gobierno abierto? Innovar implica necesariamente dar impulso a mecanismos de participación ciudadana, colaboración y transparencia (Acevedo y Dassen, 2016:29). Estos elementos, componentes esenciales del paradigma de Gobierno Abierto, conllevan un cambio no sólo en cuanto a las prácticas de la administración pública, sino también de la acción estatal, su vínculo con la sociedad y viceversa. La innovación, así, es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento colectivo, una reflexión compartida y democrática donde nuevos saberes se generan a partir del intercambio (Zurbruggen y González, 2014). Pensar a la innovación en clave de gobierno abierto comprende que la información no sea vista como algo exclusivo del Gobierno, que se busque aprovechar las capacidades que surgen de la sociedad civil, de la ciudadanía y del mercado, y que el ciudadano deje de ser un beneficiario de servicios públicos o un cliente de empresas del gobierno para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración (OEA, 2014:7) **aportando un enfoque situado, reflexivo y permeable al diseño de políticas.**

Ramírez Alujas (2016:167-168) caracteriza la innovación en el sector público a partir de tres fundamentos conceptuales:

- a) Innovación abierta, inteligencia colectiva y *crowdsourcing*, concibiendo al sector público como capaz de ser una plataforma para la innovación abierta, como espacio

generador de posibilidades más que como medio o estructura. De acuerdo a Grandinetti (2017), es la estrategia de innovación centrada en la cooperación. Aquí los límites organizacionales se desdibujan y el eje de la innovación se pone en la construcción de coaliciones de actores para la resolución de desafíos compartidos, a partir de una dinámica cuyo pilar es la intensidad de la colaboración para la construcción de inteligencia social.

- b) Co-creación y co-producción de servicios, como modalidad basada en los principios de participación y colaboración, que posibilita la prestación de servicios públicos sostenidos en trabajo compartido, distribuido y coordinado entre entidades públicas y otros actores de la sociedad civil y/o el sector privado.
- c) Diseño de servicios como medio para favorecer la co-creación o co-producción de servicios públicos, siendo una metodología adecuada para tratar problemas malditos y construir soluciones transversales (Pobes Gamarra *et al.*, 2015). Este enfoque supone una nueva manera de ver el mundo, de manera holística, multidisciplinaria e inspiradora, pasando de “diseñar para el ciudadano” a “diseñar con él”. Parafraseando a I. Felcman³: “Transform[ando] involucramiento (‘Uds. vayan’) en compromiso (‘nosotros hagamos’). Una exhortación a pasar de la tercera a la primera persona del plural”. Es necesario mencionar, sin embargo, que la metodología no está exenta de críticas. Stanton *et al.* (2016) sostienen que el diseño de servicios “*mainstream*” ha encontrado un límite a causa de su enfoque miope en la innovación tecnológica, fracasando en abordar las dinámicas de poder de la política, por lo que proponen una revisión del concepto orientada a integrar *design thinking* y justicia social⁴, no sólo para superar estos escollos, sino para abordar exitosamente problemas sociales complejos.

Más recientemente, Grandinetti (2018) afirma que los ámbitos de innovación son también variados, con inclusión del desarrollo y la gestión de los recursos humanos, la prestación de los servicios públicos, las aplicaciones de las TIC a las actividades de los gobiernos y la descentralización, entre otros. La autora diferencia cuatro tipos de innovación en las administraciones públicas:

³ I. Felcman: “Planeamiento estratégico participativo: una clave”, artículo publicado en el diario Clarín del día 24/04/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/Planeamiento-estrategico-participativo-clave_0_4yI4CRNeZ.html

- a) Institucional: se centra en la renovación de instituciones establecidas o en el establecimiento de nuevas instituciones.
- b) Organizativa: incluye la introducción de nuevos procedimientos de trabajo o técnicas de gestión en la administración pública.
- c) De los procesos: con énfasis en la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos.
- d) Conceptual: enfocada en la introducción de nuevas formas de gobernanza (por ejemplo, formulación interactiva de políticas, gobernanza comprometida, reformas presupuestarias populares y redes horizontales).

Arros Valdivia (2016) citando a Bason (2010) señala que para lograr que la innovación sea más probable que ocurra, los líderes de gobierno deben construir una infraestructura adecuada para ella, y es lo que él denomina el “ecosistema de innovación en el sector público”, lo cual significa impulsar cuatro procesos de forma simultánea: (1) Un cambio a un consciente y sistemático enfoque hacia la renovación del sector público (tomar consciencia de que nuestros Estados deben mejorar la forma en la que hacen las cosas, cómo se estructuran y cómo hacen uso de las tecnologías); (2) Un cambio en la gestión de los recursos humanos construyendo una capacidad innovadora en todos los niveles del gobierno (contar con equipos de trabajo capacitados, buscar nuevas estructuras y talentos); (3) Un cambio en las tareas y proyectos, orientándolos a ser procesos co creativos, en donde las nuevas soluciones se diseñen con la gente y no para ellos; (4) Un cambio en quienes administran las organizaciones públicas haciéndolos capaces de dirigir con valentía la innovación a través y más allá de la estructura tradicional (asumir el liderazgo de los cambios). La autora concluye que innovación pública es la creación e implementación de forma colectiva de nuevas ideas acordes a cada contexto que respondan a necesidades, problemas y desafíos públicos concretos, y generen un impacto significativo tanto en la sociedad como al interior de las instituciones públicas. (Arros Valdivia, 2016)

En definitiva, la innovación pública no debe convertirse en una tautología, sino más bien aspirar a producir herramientas útiles que vuelvan permeables las fronteras de las organizaciones en un intento por validar y legitimar (mediante la experimentación), respuestas efectivas ante escenarios complejos, diversos e inciertos.

2.3 Laboratorios como Espacios de Frontera.

En el marco del paradigma de Gobierno Abierto y a la luz de la Innovación pública como gran enfoque metodológico, los laboratorios de innovación emergen como organizaciones pequeñas, ágiles y dinámicas capaces de desafiar problemas públicos complejos que enfrentan las estructuras gubernamentales tradicionales. Los gobiernos ya no monopolizan exclusiva y excluyentemente la resolución de dichos problemas, es por ello que requieren incorporar nuevas capacidades y aptitudes disponibles por fuera de las estructuras tradicionales del Estado (innovación abierta), a partir de un proceso de carácter sistémico (co-creación) apoyado en la creación de complicidades y respuestas con y a través de las personas (design thinking e inteligencia colectiva) (Ramírez Alujas, 2016). En estos espacios conviven diseñadores, funcionarios y miembros de la comunidad donde experimentan y proponen soluciones innovadoras a desafíos públicos (Parson Desis Lab, 2013:2).

De acuerdo a Ramírez Alujas (2016:172), para que el gobierno pueda lograr el aprovechamiento de las capacidades de la sociedad civil, los laboratorios surgen como espacios experimentales promotores de cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía, potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad y otros sectores. Según Acevedo y Dassen (2016:19) los laboratorios de innovación gubernamental son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Como contraparte a las burocracias públicas tradicionales, en las que el cambio de procesos y políticas implica riesgos y dificultades, los laboratorios de innovación han surgido con el objetivo de asumir esos riesgos. Brevemente, los objetivos de los laboratorios relevados por los autores son: brindar soluciones innovadoras, acercar el gobierno a la ciudadanía, mejorar políticas públicas, difundir y utilizar datos abiertos, todo esto a través de actividades de apoyo a emprendedores, eventos, análisis de datos, investigación, desarrollo de plataformas tecnológicas, etc., en términos de transparencia y participación ciudadana (Acevedo y Dassen, 2016:19).

Esta necesidad de integrar nuevas capacidades desde el exterior de las organizaciones públicas por medio de la co-creación ciudadana, permite conectar problemas complejos que surgen en escenarios cambiantes, con el concepto de innovación pública, y a los laboratorios

de innovación como el espacio idóneo para conjugar estas tres características: como espacios de frontera.

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

De esta manera, los labs enmarcan una agenda más amplia que la de “modernización” del Estado. En ella confluyen el gobierno abierto, el gobierno digital, la búsqueda de hacer un mejor uso de los recursos públicos y la necesidad de volver capilares a las instituciones del estado frente a ciudadanos que exigen mayor efectividad, eficiencia en la asignación y transparencia. Un Laboratorio al interior del sector público, estimula a hacer las cosas de una nueva manera, rompiendo los esquemas tradicionalmente aceptados, buscando nuevas herramientas y metodologías en la resolución de problemas y desafíos públicos (Arros Valdivia, 2016:17).

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

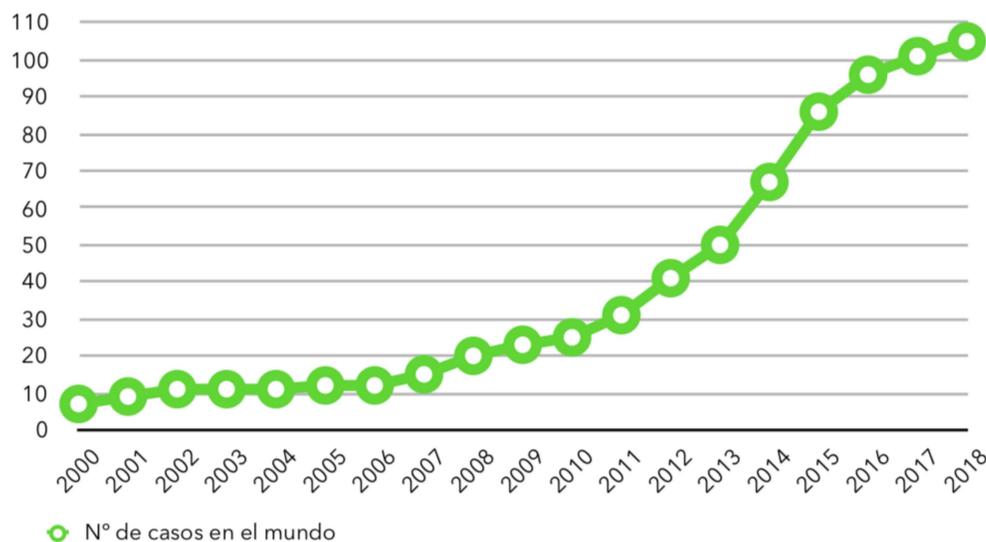
Por otra parte, y vinculado a lo anterior, se recurre a metodologías de experimentación, adopción rápida de proyectos piloto y evaluación de impacto. Experimentar y testear sus innovaciones en ambientes controlados permite a los laboratorios conocer su impacto antes de ampliar su escala, reduciendo los costos de un posible fracaso. En tercer lugar, se requiere cierto know-how en tecnologías digitales y ciencia de datos. Se suele contar con equipos especializados en análisis de datos, programación y manejo de tecnologías digitales; sin perder de vista que en su totalidad, los laboratorios suelen estar compuestos por un plantel multidisciplinario, lo que permite ampliar la visión tradicional de las organizaciones gubernamentales, combinar enfoques y visiones de la realidad, y aumentar los niveles de comprensión ante la diversidad social. En algunos casos, los laboratorios suelen

incentivar espacios de colaboración, tanto entre diferentes carteras gubernamentales, como entre estas y actores del sector privado, la sociedad civil y la academia. Siguiendo con esta característica, también se busca involucrar voces ciudadanas en procesos de diseño de políticas públicas, es decir, se busca aprender de los usuarios y poblaciones objetivo de las políticas como etapa inicial en su proceso de diseño. Finalmente, como última característica, se destaca que algunos laboratorios tienen como objetivo promover un ambiente de innovación dentro de la administración pública, es decir, fomento de actividades de capacitación para funcionarios públicos, investigación y difusión de metodologías de diseño, experimentación y co-creación (Acevedo y Dassen, 2016:20-25).

En resumen, los Laboratorios de innovación pública surgen en América Latina al calor de las estrategias ligadas al Gobierno Abierto, pero también como una intención de promover y extender la participación ciudadana en cada uno de los países. (Acevedo y Dassen, 2016:28). Así mismo se posicionan como espacios de frontera, donde la experimentación y el error a baja escala, permite volver a las organizaciones públicas capilares y permeables a nuevos aprendizajes, construyendo de manera colaborativa soluciones a problemas públicos, validando buenas ideas y desechando las malas antes de que escalen, haciendo más efectiva y legítima la intervención estatal en escenarios complejos.

2.4 Laboratorios de innovación y ciclo de políticas

Los Laboratorios en el mundo ejercen sus funciones bajo distintas metodologías, enfoques, y con distintos alcances, tanto nacionales, regionales como locales. En general la mayoría de ellos son recientes, creados hace menos de dos años y según se estima, a nivel mundial existen más de 100 Laboratorios dependientes de alguna unidad de gobierno (Price, 2015) Siguiendo a Rodríguez (2018:8) y en línea con lo planteado con Price (2015), se evidencia un aumento vertiginoso del número de experiencias durante la última década, lo que coincide con el impulso global al paradigma de Gobierno Abierto a partir del año 2009.



FUENTE: RODRIGUEZ, E. 2018 "LABORATORIOS DE INNOVACIÓN: UN ESTUDIO COMPARADO DE CASOS AMERICANOS Y EUROPEOS". TESIS DE GRADO. UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Según sean los objetivos para los cuales fueron creados, es posible distinguir ciertos rasgos característicos, como indica Reynolds (2015), “lo que los distingue de otras formas de organizaciones y equipos gubernamentales, es la adopción de métodos experimentales para abordar los problemas sociales y públicos”, además de “involucrar a los usuarios en todas las etapas de la prestación de servicios(...), la colaboración de múltiples partes interesadas(...), y el uso de enfoques multidisciplinarios incluyendo el diseño, la formulación de políticas, la etnografía, la economía del comportamiento y el análisis de datos”.

Sin embargo los rasgos enunciados por Reynolds no suelen ser característicos de los diseños burocráticos tradicionales, quienes centran su efectividad en la estabilidad a largo plazo, la predictibilidad de sus acciones y la aversión al riesgo. Sin ser una caracterización negativa de la administración pública, esto nos lleva a preguntar cómo se vinculan formas tan disímiles de trabajo, y al mismo tiempo complementarias, en el continuo de la resolución de problemas sociales complejos.

Subirats (1989) afirma acertadamente que las Políticas públicas son una secuencia de decisiones que implican una modificación de la realidad. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir legislar sobre el tema, etc. Considerando que cada “decisión” puede ser una etapa en un ciclo más extenso, el autor propone un esquema de análisis con los siguientes pasos: “percepción y definición del problema, interesados afectados; grado de organización, acceso a los canales de representación; consecución del estatuto propio de tema a incluir en la agenda de los poderes públicos; formulación de una solución; establecimiento de objetivos y prioridades ; soportes políticos, presupuestarios y

administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política”. (Subirats, 1989 p. 42). En esta línea, Oszlak (2006:19) sostiene que las políticas públicas son la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública.

Pensar a las políticas con una concatenación de decisiones o posicionamientos, permite brindar un marco de análisis sobre el momento, el modo, y bajo que condiciones y objetivos las administraciones públicas tradicionales interactúan con los laboratorios de innovación, configurando así, nuevas formas híbridas de organización estatal (Reynolds, 2015). Esta interacción particular es la que permite, en la génesis de la Innovación pública, incorporar tecnologías blandas para abordar problemas complejos.

2.4 Burocracias y Capilaridad.

Cómo se ha mencionado anteriormente, los gobiernos ya no monopolizan la resolución de problemas públicos. Las burocracias, entendidas como el aparato institucional del estado investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales; emplean recursos humanos, materiales, tecnológicos, y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos relacionados con sus metas y objetivos (Oszlak, 2006:39). Inmersas en sociedades plurales, fragmentadas y complejas, las administraciones estatales se enfrentan al desafío de diseñar e implementar políticas públicas que satisfagan expectativas cada vez más altas de los ciudadanos, intentando en simultáneo solucionar problemas complejos que invariablemente requieren de una intervención transversales en escenarios de fuertes restricciones presupuestarias. Ante ello, los gobiernos salen en búsqueda de nuevas herramientas que le otorguen la capacidad de tamizar nuevos (viejos) problemas en clave de contextos cambiantes.

Subirats (2016:103) desarrolla la idea de “gobierno de la complejidad” afirmando que éste debe aceptar la existencia de actores y niveles interdependientes que interactúan entre sí; debe asumir la importancia del contenido de las políticas, más que de la asignación de

responsabilidades; debe reconocer lo multifacético de los problemas contemporáneos; y debe ser capaz de generar complicidades con el objetivo de sumar recursos y estrategias de acción. “El gobierno de la complejidad, en definitiva, ya no es un contenedor de objetos estáticos, sino un flujo de contactos y relaciones que le permiten asimilar la flexibilidad y la apertura que han sustituido a la regularidad y la rigidez” (Subirats, 2016:103).

Sin embargo, ¿es posible pensar en una sustitución efectiva e inmediata de la “regularidad y la rigidez” por la “flexibilidad y la apertura”? Las experiencias latinoamericanas en cuanto a los procesos de reforma del estado y construcción de entramados institucionales dinámicos muestran resultados desiguales. Las transferencias tecnológicas lineales, hechas durante largos períodos en las administraciones públicas, demostraron que su efectividad, en gran número de casos, ha sido de difícil cuantificación, y sus logros muy controvertidos en cuanto a sus objetivos primarios (Sánchez González, 2008). En paralelo, las tecnologías “a demanda” presentan dificultades para mejorar la eficacia; y en general, terminan convirtiéndose en capas de reforma sobre reforma, aumentando la complejidad burocrática y reportando escasos beneficios al ciudadano. El carácter inacabado del modelo de gestión tradicional al estilo weberiano y la baja implementación de los nuevos patrones gerenciales que trajeron las reformas de primera y segunda generación, han contribuido a una suerte de esquizofrenia entre modelos viejos y modelos nuevos que requiere ser resuelta (Estevez-Blutman, 2004).

Lejos de convertirse en un actor homogéneo, y siguiendo a Oszlak (2006:12), las burocracias públicas no son un tipo ideal de organización, son consecuencia de la política y están determinadas por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementan. No son el resultado de un proceso racional, puesto que su formación generalmente describe un patio sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política (Oszlak, 2006:13). Las burocracias públicas necesitan más cuidados de lo que Weber ha pronosticado.

Como en toda organización, en la administración pública se institucionalizan modos de comportamiento y percepciones de la realidad que configuran modelos simbólicos, valores y patrones de conducta de los trabajadores (Catoira, 2009:37), estos elementos tienden a consolidar una visión autónoma, y consecuentemente, a no incorporar otras perspectivas que no sean las que produce la propia organización.

Pobes Gamarra, Baget y Fortuny (2015:2) afirman que debido a la creciente especialización del saber, cuesta comprender los problemas complejos y hasta establecer un dialogo entre los distintos implicados para definir un problema y deliberar cuál puede ser la solución. Lo desafiante para las administraciones publicas, en esta línea, es salir de un enfoque “top down” de las políticas — que responden a culturas organizacionales cerradas, verticales y mas tecnocráticas — e ir hacia formas mas holísticas, incorporando miradas territoriales que recuperen las mejores practicas y antecedentes en participación ciudadana e implementen formas innovadoras de resolver problemas sociales complejos, con el fin de transitar hacia sociedades mas humanas, habitables y sostenibles.

Actualmente las burocracia publicas encaran la búsqueda de dispositivos tecnológicos que le permitan volver capilares y permeables sus fronteras institucionales. Siguiendo a Oszlak (2006) podemos caracterizar al aparato institucional del estado, como un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales (...) la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos — expresado en formas de bienes, regulaciones, servicios e incluso símbolos — de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. (Oszlak, 2006:39). El surgimiento de los Laboratorios de innovación como formas híbridas de organización estatal no deberían ser catalogadas como antítesis a principios organizativos racional-legal, sino como una novedosa forma de combinación de recursos que los gobiernos y sus administraciones disponen para producir resultados eficaces a complejidades del contexto, acordes a las demandas sociales de su tiempo y espacio.

La idea de capilaridad hace referencia a los mecanismos, dispositivos, herramientas que permiten a las burocracias publicas ser permeables a su entorno. Esta permeabilidad no es en relación a los “inputs” convencionales que requiere la producción de bienes públicos ofrecidos por determinada repartición estatal, sino mas bien a la capacidad de incorporar ciudadanos, usuarios, beneficiarios en un procesos iterativo de construcción, reconstrucción o evaluación; solo percibido en los mecanismos desarrollados para que ocurran. Según Peters (1999), como regla general es necesario analizar y explicar las operaciones del nivel mas bajo de la administración para comprenderla plenamente (PETERS:1999) es decir, donde el gobierno es, hace y logra personificarse.

Retomando lo planteado anteriormente, el desarrollo de los labs y el surgimiento de hibridaciones organizacionales, produce una tensión inherente entre dos formatos organizacionales diferentes, mediante formas de relacionamiento singulares. Esta idea, parte del principio en que toda la burocracia no responde excluyentemente a un marco normativo externo y para aggiornarla solo basta con adecuar estructurar y procesos, sino que las normas burocráticas se tornan fácilmente en ritualismo (Giglioli, 1976:171), y estas desarrollan un conjunto complejo de mecanismos adaptativos (Catoira, 2009:43) que caracterizan el que hacer de las administraciones publicas.

Según Catoira (2009:28) las variables culturales también ejercen una influencia homogeneizante sobre el comportamiento burocrático. Las formas en las que se percibe y categoriza la realidad, las creencias en términos de eficacia de ciertos instrumentos para lograr objetivos, los criterios de legitimidad prevalecientes (...) son elementos que, conjuntamente, tiende a estandarizar las percepciones sobre lo que debe hacerse reduciendo así la incertidumbre. Este ultimo elemento, recordemos, resulta medular en los Laboratorios de innovación, ya que estos ofrecen un espacio altamente experimental (Torjman, 2012:). La incertidumbre en la que operan los Labs encierra la idea de que el testeo de innovaciones puede resultar en fracasos, inevitable en todo proceso de experimentación (Acevedo y Dassen (2016:21).

3. Marco Metodológico

La metodología utilizada en la presente tesina es de tipo cualitativos. Su finalidad es, en un primer momento, analizar las cristalizaciones institucionales concretas por medio de la descripción y comparación; y luego identificar regularidades y tendencias existentes en el comportamiento de los Laboratorios de Innovación seleccionados. La decisión de utilizar a la comparación como método primario es establecer un mecanismo de control de las posibles generalizaciones a realizar (Pliscoff y Monje, 2003).

Las fuentes sobre las que se realiza la presente tesina son primarias, mediante la entrevista a actores institucionales claves de cada uno de los casos seleccionados, y secundaria, a partir de relevamiento documental, paginas web de las organizaciones analizadas y desarrollos teóricos preexistentes .

Gobierno abierto es, cómo se menciono anteriormente, un concepto polisémico y multidimensional. Mas aún, las interpretaciones en términos de política pública que se hacen de este concepto no manifiestan uniformidad. A pesar de ello es posible identificar a los Labs como cristalización institucional de este concepto, adquiere particularidades específicas. Como puntapié inicial se ha realizado un relevamiento documental y bibliográfico para definir y caracterizar lo mas certeramente posible las propiedades y atribuciones del objeto de estudio en cuestión, en este caso los Laboratorios de Innovacion en su dimensión organizacional.

A partir de ello se ha realizazo una aproximación a los casos mediante sus efectos comparables: sus principales componentes organizacionales, las redes que los mencionados laboratorios establece con su entorno, la fase del Ciclo de políticas en el que intervienen, el nivel estatal de actuación, y sus principales resultados operativos. A los fines prácticos de la comparación, se les ha requerido a los entrevistados la selección de una experiencia exitosa para, de este modo, profundizar sobre los componentes analizados.

Una vez concluida esta etapa, se han clasificado las variaciones empíricas entre los diferentes casos de estudio. Siguiendo a Urbani “clasificar quiere decir poner en orden (...) fijando criterios con base en los cuales distinguir que objeto estamos estudiando entre fenómenos que solo en apariencia semejante” (Urbani, 1983 en Bobbio, 1983). Como

resultante se ha pretendido identificar y sistematizar las regularidades, para luego poder construir una tipología de interacción.

3.1 Modelo de Análisis.

La comparación de los casos seleccionados se hará a partir de cuatro componentes básicos: Organizacional, Nivel Estatal, Resultados Operativos y Redes.

El Componente **Organizacional** releva la estructura y los recursos humanos y económicos de los casos relevados. Caracteriza la articulación de las categorías: disponibilidad y autonomía de recursos económicos, diseño estructural y capital humano para el logro de objetivos.

El Componente **Nivel Estatal** clasifica el nivel estatal en el que se desarrollan las actividades junto a la dependencia funcional de los Laboratorios.

El componente **Resultados Operativos** puntualiza sobre una acción relevante para el Laboratorio en la que haya interactuado con burocracias públicas. Busca clasificar la causa que dio origen a esa interacción, los productos y el momento de intervención en el ciclo de políticas. Define el grado de apropiación de las innovaciones generadas por parte de la organización receptora y la modalidad de interacción entre los actores vinculados.

El Componente **Redes** hace referencia a los vínculos de cooperación y responsabilidad para el desarrollo de innovaciones específicas. Caracteriza la capilaridad institucional a partir de la caracterización de las redes en: público-privadas, público – público y público - tercer sector.

A partir del “Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo” diseñado por Grandinetti y Nari (2010), se ha confeccionado el siguiente modelo para efectuar el relevamiento de campo:

Componente	Variable	Indicador
	Gestión de Recursos Económicos y Financieros	Autonomía Financiera
		Diversidad de Fuentes de Financiamiento

Componente	Variable	Indicador
Organizacional	Recursos Humanos	Nivel de Instruccion
		Aprovisonamiento
	Estructura	Simple
		Desarrollada
Nivel Estatal	Actuacion	Nacional / Federal
		Provincial / Estadual / Regional
		Municipal / Local
	Dependencia	Nacional / Federal
		Provincial / Estadual / Regional
		Municipal / Local
Redes	Cooperacion Publico Privada	Diversidad / Por Tematica
		Interaccion Formalizada
	Cooperacion Publica - Publica	Multinivel - Diversidad
		Multinivel - Formalizada
		Intragubernamental - Diversidad
		Intragubernamental - Formalizada
	Cooperacion Publico - Tercer Sector	Diversidad / Por Tematica
		Interaccion Formalizada
Resultados Operativos	Productos	Innovacion Insitucionales
		Innovacion Conceptuales
		Innovaciones de los Proceos
		Innovaciones Organizativas
	Momento de intervencion en el Ciclo de Politicas	Identificacion de Problema
		Fomulacion de Politica
		Definicion de Curso de Accion
		Implementacion
		Evaluacion

Componente	Variable	Indicador
	Modalidad de Interaccion	Intitucional / Organica
		Circunstacial / Tecnoestructura
		Instumental Ad Hoc / Vinculacion Por Proyecto

6. Relevamiento de Campo: Laboratorios como organizaciones públicas.

Retomando lo expuesto en apartados anteriores, los laboratorios de innovación surgen como espacios experimentales promotores de cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía, potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad y otros sectores. Según Acevedo y Dassen (2016:19) los labs gubernamentales son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Asimismo se posicionan como espacios de frontera, donde la experimentación y el error a baja escala, permiten volver a las organizaciones publicas capilares y permeables a nuevos aprendizajes, construyendo de manera colaborativa soluciones a problemas públicos, validando buenas ideas y desechando las malas antes de que escalen, haciendo mas efectiva y legitima la intervención estatal en escenarios complejos.

Siguiendo esta caracterización, para la presente investigación se consideraron 6 casos (dos casos subnacionales argentinos, uno caso local/metropolitano de Colombia, uno legislativo brasileño, uno de orden nacional uruguayo y una spin-off universitaria de España),



con diferentes inserciones administrativas, estructuras y tamaño, a los efectos de considerar la diversidad manifiesta que implican hoy las estrategias de innovación pública.

En este apartado se desarrolla una breve descripción de cada uno de los laboratorios, tomando como base el estudio realizado por Rodríguez (2018) y la información recolectada en los primeros dos componentes del modelo de análisis propuesto, a saber: las características de su estructura, sus Recursos Humanos, la gestión de sus Recursos Financieros, y el Nivel Estatal de actuación y dependencia.

6.1. SantaLab, Argentina.

Siguiendo a Rodríguez (2018) Santalab —laboratorios de innovación ciudadana de la provincia de Santa Fe, Argentina— se describe como “una interfaz de colaboración que reúne iniciativas ciudadanas innovadoras que trabajan en líneas de innovación co-gestionadas desde la cuádruple hélice de la innovación: Estado, ciudadanía, organizaciones y empresas” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, s/f). Cuenta actualmente con experiencias en las áreas metropolitanas de las ciudades de Rosario y Santa Fe. Según se desprende de la reciente publicación “El Método SantaLab” (2018), la finalidad del espacio es la “co-creación y prototipado de soluciones abiertas a problemas públicos para fortalecer el eje de colaboración en la estrategia de Gobierno Abierto e Innovación” (Método SantaLab, 2018).

Dardo Ceballos, Director Provincial de Gobierno Abierto (área de la cual depende el lab), afirmó en las entrevistas realizadas para la presente tesis que SantaLab “esta pensado como una estrategia de colaboración en el marco de las políticas de Gobierno abierto y de innovación pública del gobierno provincial. Con un enfoque de reforma del estado, la secretaria de innovación pública propone un equipamiento público lo suficientemente abierto y experimental como para adaptarse a las iniciativas locales de innovación social y convertirse a la vez, en un catalizador para que las iniciativas desarrollen sus potencialidades, y en un espacio de contacto directo con los decisores de políticas públicas”.

SantaLab dispone, al momento de realizar el relevamiento, de una estructura simple integrada por una diversa gama de profesionales proveniente de áreas como Ingeniería, comunicación, diseño industrial, contabilidad, análisis de datos, diseño gráfico y Sociología.

Al no contar con una normativa específica que le dé origen, el laboratorio funciona a partir de acuerdos tácitos y voluntad política de la actual gestión de gobierno. Siguiendo a Ceballos, SantaLab “es una iniciativa de la dirección provincial de gobierno abierto, convirtiéndose en su principal programa de innovación y gobierno abierto”.

Esto produce dos efectos prácticos: en términos de financiamiento los recursos son asignados mediante una partida especial de la Subsecretaria de Innovación Pública, es decir, cuenta con autonomía en la programación de sus gastos pero depende del presupuesto del área donde se encuentra anclado. En el caso de compartir experiencias con otras dependencias del Estado, su director afirma que los costos de dichas actividades son compartidos. El otro efecto práctico está relacionado con los recursos humanos abocados al lab es que al constituirse como una línea de trabajo de una subsecretaria, estos cumplen funciones complementarias, de este modo los miembros de la repartición estatal son también quienes llevan a delante las actividades del laboratorio.

La secretaria cuenta con dos funcionarios públicos que conducen el área, una coordinadora provincial de Gobierno Abierto, dos trabajadores en Rosario y dos en Santa Fe que mantienen el vínculo con las iniciativas ciudadanas en ambas ciudades de la Provincia; un equipo encargado del diseño gráfico y metodológico compuesto por dos personas; y un equipo de documentación cuyo rol es fundamental para narrar las actividades cotidianas del área. En cuanto a las modalidades de contratación, Ceballos afirma que “los perfiles seleccionados que hoy cumplen funciones son, en parte personas que han accedido a sus puestos por concursos públicos para cubrir vacantes, en parte personal proveniente de otras áreas de la administración que han ratificado y efectivizado sus puestos en la Subsecretaria, y mitad del equipo son contratos a tiempos”.

En cuanto al nivel estatal de actuación, SantaLab opera a nivel provincial articulando con otras áreas de la administración, que finalmente, terminan impactando en gobiernos locales. Según afirma el entrevistado, articular directamente con gobiernos locales ha sido de mucha dificultad para el laboratorio, al tiempo que los pedidos son muy puntuales y escasos. A escala nacional e internacional, “lo que hacemos es compartir nuestra experiencia, buenas prácticas; y ejercemos la coordinación de la comisión nacional de Gobierno Abierta”.

6.2. Lab Hacker Cámara de Diputados, Brasil.

El Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil —LabHacker— se presenta como un espacio para promover el desarrollo colaborativo de proyectos innovadores de la ciudadanía relacionados al Poder Legislativo de Brasil. El laboratorio de la Cámara de Diputados tiene el objetivo de articular una red entre parlamentarios, *hackers* y sociedad civil que contribuya a la cultura de la transparencia y la participación social a través de la gestión de datos públicos (Rodríguez, 2018).

Pedro Guerra Brandão, analista legislativo y miembro activo del LabHacker, afirmó en las entrevistas realizadas para la presente investigación, que si bien en un principio no existía claridad respecto al objetivo primario de la institución “hoy es un espacio para fomentar la participación. Un espacio para que diputados, sociedad civil, personas que trabajan en las instituciones del Estado puedan interactuar y desarrollar proyectos innovadores de manera conjunta, con el objetivo de generar “engagement con la sociedad”

La estructura del laboratorio tiene su origen en un reglamento interno de la Cámara de Diputados. “Este tipo de reglamentos tiene la misma fuerza que una Ley y son votados en plenario por los Diputados de la cámara” (Guerra Brandão, 2018). Según la información recabada en la entrevista, LabHacker cuenta con 20 personas distribuidas en un espacio único de trabajo. Trabajadores del Estado, personal de una empresa de tecnologías de la información y pasantes conforman una estructura desarrollada de composición público-privada. En cuanto a la composición de los recursos humanos abocados al *Lab*, pudo observarse un equipo heterogéneo de trabajo con profesionales de todas las áreas: arquitectura, abogacía, análisis de datos, ciencia política, administración de empresas. El entrevistado afirmó que actualmente se “encuentran restringidos en términos presupuestarios, ya que el laboratorio no dispone de autonomía para la ejecución del presupuesto”.

En términos de actuación, LabHacker “solo interviene nivel federal, los proyectos no tienen un objetivo local, sino a lo que respecta todo el País” (Guerra Brandão, 2018). Su dependencia es también federal.

6.3. NovGob Lab, España.

NovaGob.Lab surge a partir del proyecto Novagob. **Loredana Stan**, Project Manager de NovaGob, afirma que actualmente “se encuentran trabajando en la construcción de un ecosistema de innovación pública; el germen desde donde todo ha ido escalando a lo largo de los últimos años, ha sido la red social NovaGob. Esta nuclea a más de 15000 miembros en la actualidad, para promover la interacción, la creación de redes y compartir el conocimiento y las experiencias entre los profesionales de la administración públicas, la academia y especialistas en general” (Stan, 2018)

Novagob.Lab se crea para trabajar conjuntamente en la elaboración de prototipos innovadores que generen valor público (NovaGob, 2016). Su estructura nace como una empresa “Spin off” de la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente cuenta con una planta estable de 8 personas, convirtiéndola en una estructura simple, flexible, capaz de incorporar recursos externos para proyectos de envergadura. Para ello, NovaGob Lab establece relaciones de cooperación con otras instituciones y organizaciones que puedan aportar un campo de conocimiento específico en el que no están especializados. (Stan, 2018) Stan explica que “En todos nuestros proyectos trabajamos con comunidades de innovadores: Grupos interdisciplinarios y no homogéneos de personas y actores relacionados con el problema con en cuestión. Gente con experiencias de otros sitios y afectadas por el tema y que va a utilizar la solución.” En equipo de trabajo interno está compuesto mayoritariamente por Politólogos, administradores públicos y expertos en marketing. En términos presupuestarios, el *lab* cuenta con total autonomía en la programación y ejecución de sus gastos.

NovaGob Lab posee una dependencia federal, la Universidad Autónoma de Madrid, y actúa principalmente a nivel local y de las diputaciones (provincial, estadual). A nivel Federal lo hace de manera más esporádica.

6.4 Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital, Uruguay.

El Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital de Uruguay —denominado a veces como Laboratorio de Innovación Social (Acevedo y Dassen, 2016) o simplemente como LAB (AGESIC, 2017)— es definido como “un espacio de trabajo para buscar soluciones innovadoras, que trabaja con problemas complejos, integrando varias perspectivas para reformular el problema y prototipar soluciones usando múltiples acercamientos, actividades y herramientas”.

Es también “un espacio de experimentación para fortalecer capacidades de innovación y un centro de conocimiento en metodologías y experiencias” (Rodríguez, 2018). En el laboratorio “se exploran necesidades, se colabora en el diseño, se incorpora la dimensión social y la experiencia personal y emocional a la exploración de los requerimientos, se trata de ir más allá de la mera funcionalidad y usabilidad, a través de metodologías y técnicas como la etnografía, la co-creación y el design thinking” (AGESIC, s/f).

Alejandro Arancio, Gerente de gestión de conocimiento e innovación de AGESIC, explica que “el LIS, nace marcando un foco. Incluir la palabra “social” en su nombre viene de la mano del ciudadano, colocarlo en centro de nuestro accionar. Existen cambios en los patrones de conducta de las personas y el Estado no puede ser ajeno a ello. Además, ese cambio no solo se da en la sociedad civil sino también en las administraciones públicas, lo que implica una modificación en las herramientas con las que hacen sus tareas cotidianas. El laboratorio permite transmitir a través de una metodología novedosa, compartiendo formas de encarar desafíos más integrales, incluyendo al ciudadano desde un principio, y no pensando las posibles soluciones desconectadas de su realidad”.

De acuerdo a Acevedo y Dassen (2016), la estructura del lab se creó en 2015 con el objetivo de apoyar a la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) en la implementación de un nuevo objetivo presidencial: la disponibilidad del 100% de los trámites y servicios gubernamentales en formato electrónico y en línea. Según Arancio la estructura del LIS fue “creada por un decreto Presidencial al mismo tiempo en que se lograba el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo en 2016. Esto se da luego de la consolidación del equipo de trabajo a partir de una

cooperación técnica internacional con MindLab (Dinamarca) y The GovLab (EEUU)”. En ese marco, el laboratorio se instituyó dentro de la AGESIC para apoyar a las instituciones de la administración pública en la digitalización y puesta en línea de trámites complejos (Rodríguez, 2018). Según se desprende de la entrevista realizada para la presente tesis, el LIS cuenta en la actualidad con una estructura simple de 5 miembros abocados al mismo y dos miembros que se suman ante demandas puntuales. Los perfiles son profesionales de las ramas del diseño industrial, la antropología, la ingeniería en sistemas, la comunicación y la economía; con una marcada prevalencia de mujeres en el equipo.

En términos de actuación, el laboratorio lo hace a nivel de la administración central, proveyendo servicios de forma transversal y capacitando a los organismos en temáticas digitales y de innovación. Según Arancio “la existencia de un cambio generacional en la administración pública, genera un suelo fértil donde estas herramientas pueden germinar y potenciar la labor del Estado”. A nivel subnacional, el lab brinda tareas de apoyo a iniciativas locales. Como se mencionó anteriormente, el LIS está anclado en AGESIC que posee una dependencia directa de la Presidencia de la República del Uruguay.

6.5 NQN Lab, Argentina.

NQN Lab, Laboratorio de Innovación Pública de la Provincia de Neuquén, es un espacio de reflexión, producción y prototipo de ideas para promover la innovación pública, dependiente del Ministerio de Ciudadanía de dicha provincia Argentina.

Ernesto Figueroa, Director General de Planificación Estratégica de Neuquén, afirmó para la presente investigación, que el lab “surge con tres desafíos: Visibilizar los espacios de innovación que ya existían dentro del gobierno, generando laboratorios específicos por cada temática; la posibilidad de conectar esas experiencias existentes creando una red de innovadores públicos de toda la provincia; y entrenar capacidades de innovación en los equipos municipales y provinciales, mediante la escuela de facilitadores”.

En términos de estructura, Figueroa comenta que su origen se da “a partir de un programa dentro del ministerio de ciudadanía, en beta permanente”, y agrega que “en el reciente Plan Quinquenal de la Provincia está plasmado la consolidación de laboratorio para que el NQN Lab se convierta en el gran espacio de innovación de la administración

provincial”. Actualmente el lab cuenta con una estructura simple compuesta por 8 personas, pero al igual que ocurre con los casos anteriores, muestra una rica diversidad en cuanto a sus perfiles. Socióloga , Trabajadores sociales, Diseñadores y comunicadores, “fueron seleccionados priorizando un perfil profesional con habilidades para abordar procesos comunitarios mas allá de su expertise técnico”. Al haber realizado la planificación del Ministerio Ciudadania, Figueroa afirma que “el equipo motor del lab tomo contacto con todos los perfiles técnicos, administrativos y políticos. A partir de ello, fue una acción casi natural poder identificar los perfiles que mejor se adaptaban a nuestra propuesta. De los 30 innovadores institucionales que están insertos en las diferentes áreas del Estado, reagrupamos 8 que hoy integran de manera estable el equipo del NQN Lab”.

En cuanto a la gestión económica financiera, el lab dispone de autonomía en la programación de sus gastos y se encuentra “linkeado” al circuito de programas por resultados del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Provincia de Neuquén.

En términos de actuación, el Neuquén Lab a nivel provincial y nivel local con el objetivo de dejar capacidades instaladas (Figueroa, 2018). Siguiendo a Figueroa, uno de los desafíos al que apuntan es a entrenar capacidades de Innovación a nivel local. Según afirma el Director General de Planificación Estratégica, los municipios son “los que le abren la puerta al ciudadano. Nuestra tarea insignia es fortalecer un trabajo con esos equipos municipales; y luego, por supuesto, con todas las otras áreas de la propia administración provincial que nos convocan”.

6.6 LabCapital, Colombia.

Siguiendo a Rodriguez (2018) LABCapital —Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital— es un incipiente proyecto de la Veeduría Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá 9 (Colombia). **Juan Felipe Yepes**, Coordinador del Laboratorio, clarifica en la entrevista realizada para la presente tesis que el “Lab se crea en 2016, en la Veeduría de Bogotá, anclado en una entidad de control preventivos que emite alerta al alcalde sobre la ejecución presupuestaria pero no tiene carácter sancionatorio. En este sentido el laboratorio surge para proponer soluciones a las alertas generadas, buscando aportarle a Bogota, a sus

servidores públicos y a sus ciudadanos ideas innovadoras, buenas practicas, para incidir en el ciclo de las políticas publicas”.

Formalmente pensado como un “laboratorio de innovación para la gestión pública distrital”, el Lab Capital se trata de un escenario de co- creación en el que convergen diversos actores con la capacidad de proponer soluciones nuevas a los problemas de Bogotá priorizados por la ciudadanía. Siguiendo a Yepes, el origen de su estructura se encuentra dentro del “plan de trabajo del actual Alcalde, donde en su plataforma se plantea el desarrollo de un laboratorio bajo la órbita de la veeduría distrital”. En este sentido LabCapital “es un un proyecto impulsado por la actual conducción de la Veeduría Distrital de Bogotá que no modifica normativas, sino que es finito, acaba cuando termina la actual administración. Es un proyecto / programa de la actual gestión local” concluye el coordinador.

Actualmente el equipo del lab dispone de una estructura simple conformada por 5 personas, donde pueden observarse una nutrida diversidad de perfiles profesionales: Abogada, realiza tareas de administración y de apoyo, Relacionista Internacional tareas de apoyo, para los “Retos de innovación” LabCapital cuenta con un diseñador senior y un diseñador junior encargados de metodología y un Líder del proyecto. Juan Felipe Yepes, es cientista político, Magíster en Cooperación Internacional Descentralizada, Paz y Desarrollo.

En términos de gestión económica, el Lab cuenta con cierta autonomía en la programación de los montos presupuestarios y las metas que pretende alcanzar; según Yepes “hay obligatoriedad de cumplimiento por parte del lab de las metas planificadas para lograr nuevas habilitaciones presupuestarias. Aunque el coordinador aclara que “quien decide dónde se asignan los montos es el veedor distrital, aunque no es una camisa de fuerza sino de apoyo y negociación”. En los proyectos articulados con otras áreas del estado Yepes afirma que “la cooperación no es monetaria sino en recursos humanos” para concretarlos. LAB Capital actúa en Bogotá, que por su dimensión, esta dividida en 20 alcaldías o localidades. Cada alcalde de esas localidades es elegido por el Alcalde de Bogota.

6.7 Cuadros Síntesis: Laboratorios como organizaciones publicas.

Tabla 1: Variable Organizacional.

Laboratorio	Organizacional		Gestion de Recursos Económicos
	Estructura	Origen	
SantaLab - Argentina	Estructura Simple	Linea de trabajo. Iniciativa de la dirección Provincial de Gobierno Abierto. No posee normativa que lo cree.	Autonomía en la programación de los gastos.
LabHacker Camara de los Diputados - Brasil	Estructura Desarrollada	Reglamento interno de la Camara de Diputados	Restictivo. No posee autonomía en la programación de sus gastos
NovaGob.Lab - España	Estructura Simple	Empresa. "Spin Off" Universidad Autonoma de Madrid	Autonomía en la programación de los gastos.
Laboratorio de Innovacion Social - AGESIC Uruguay	Estructura Simple	Decreto Presidencial	Autonomía en la programación de los gastos.
NQN Lab - Argentina	Estructura Simple	Linea de trabajo. Programa del Ministerio de Ciudadania de la Provincia de Neuquén.	Autonomía en la programación de los gastos. Programa por resultados.
LAB Capital - Veeduría Distrital de Bogota, Colombia.	Estructura Simple	Linea de trabajo. Proyecto impulsado por la actual conducción de la Veeduría Distrital de Bogota.	Autonomía en la programación de los gastos. Programa por resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Al observar el componente organizacional, puede apreciarse una preponderancia de estructuras simples, el único caso relevado que presenta una estructura desarrollada es el de Brasil. Este ultimo caso es, a su vez, el que presenta mayor antigüedad de los observados. En cuanto al origen de dichas estructuras, la mitad de los laboratorios se constituyen como una linea de trabajo o programa específico de áreas estatales, lo que les brinda una mayor autonomía y flexibilidad en la programación de sus gastos, al tiempo que restringe su horizonte temporal a la voluntad política de sostenerlo. La particularidad esta dada por NovaGob.Lab, teniendo como origen un proyecto "spin off" de la Universidad Autónoma de

Madrid, su estructura se encuentra altamente formalizada y autonomía en la programación económica.

Tabla 2: Variable Recursos Humanos

Laboratorio	Recursos Humanos		
	Perfiles	Cantidad	Aprovisionamiento
SantaLab - Argentina	Ingeniería, comunicación, diseño industrial, contabilidad, análisis de datos, diseño gráfico y Sociología	-	Personal de planta y contratado de la Subsecretaría de Innovación Pública. No posee personal propio
LabHacker Camara de los Diputados - Brasil	arquitectura, abogacía, análisis de datos, ciencia política, administración de empresas	20	Trabajadores del Estado, personal de una empresa de tecnologías de la información y pasantes
NovaGov.Lab - España	Ciencia Política, Administración Pública, Marketing	8	-
Laboratorio de Innovación Social - AGESIC Uruguay	Diseño industrial, Antropología, Ingeniería en sistemas, Comunicación Economía;	5	Trabajadores del Estado
NQN Lab - Argentina	Sociología, Trabajo Social, Diseño y Comunicación	8	Trabajadores del Estado. Reagrupamiento de personal de otras áreas.
LAB Capital - Veeduría Distrital de Bogotá, Colombia.	Abogacía, Relaciones Internacionales, Diseño, Ciencia Política.	5	-

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a los perfiles profesionales, se observa claramente la constitución de equipos de trabajo multidisciplinarios, donde los científicos políticos adquieren preponderancia. A excepción de LabHacker, el resto de los casos observados presentan planteles estables pequeños inferiores a las diez personas. Cabe destacar que la flexibilidad con la que operan los laboratorios les permite ampliar sus equipos en relación a las demandas con las cuales trabajan. En términos de aprovisionamiento del personal, existe un predominio de personal estatal de carrera reagrupado de otras áreas y profesionales contratados para fines específicos.

Tabla 3: Variable Nivel Estatal

	Nivel Estatal	
Laboratorio	Dependencia	Actuación
SantaLab - Argentina	Provincial / Estadual	Provincial / Estadual
LabHacker Camara de los Diputados - Brasil	Federal / Nacional	Federal / Nacional
NovaGob.Lab - España	Federal / Nacional	Municipal / Local - Provincial / Estadual
Laboratorio de Innovacion Social - AGESIC Uruguay	Federal / Nacional	Federal / Nacional - Municipal / Local
NQN Lab - Argentina	Provincial / Estadual	Municipal / Local - Provincial / Estadual
LAB Capital - Veeduría Distrital de Bogota, Colombia.	Municipal / Local	Municipal / Local

Fuente: Elaboración propia

Respecto al nivel estatal, en la mitad de los casos observados existe una correlación directa entre la inserción de los laboratorios y su ámbito de actuación. Las restantes experiencias muestran interacciones de tipo multinivel. En la totalidad de los casos, los entrevistados manifestaron dificultades al momento de encarar proyectos con niveles de gobierno distintos de los que dependen.

7. Relevamiento de Campo: *Laboratorios* a través sus experiencias.

A los fines prácticos de la presente investigación, y a partir del modelo de análisis propuesto, se les solicito a los referentes institucionales entrevistados que seleccionen una experiencia exitosa realizada por el laboratorio.

Si bien se comprende el carácter arbitrario de dicha selección, la misma permitió indagar en profundidad sobre el momento de apertura de la demanda, los tipos de innovación desarrollada, el grado de apropiación de las mismas, el momento en que intervienen los laboratorios en el ciclo de políticas, las características que asumió el vínculo con las organizaciones publicas tradicionales, y las redes de colaboración que produjeron. A continuación se presenta, siguiendo el orden del modelo de análisis, la información recabada.

7.1. Casos de éxito: Descripción y momentos de apertura.

SantaLab, en palabras de su director Dardo Ceballos, identifico como casos a analizar el proceso colaborativo para el desarrollo de un videojuego capaz de hacer menos estresante el procesos de vacunación de los niños en los Centros de Salud bajo en nombre “**Vacunas 360**”, por un lado; y el diseño colaborativo de Bicicleteros públicos por el otro. Siguiendo a Ceballos “SantaLab organizo durante el 2018 dos “encuentros de iniciativas ciudadanas”, destinados a potenciar y vincular ideas y proyectos. Estos se estructuran en mesas de co-creación donde los ciudadanos proponen ideas innovadoras”. A partir de esta experiencia, el lab recoge esas ideas y trata de validarlas con algún área de gobierno, si obtiene un visto bueno, se comienza con un proceso de co creación para concretarla.

“Vacunas 360” surge a partir de la propuesta de un ciudadano de replicar, en el Sistema de Salud Publico santafesino, un dispositivo utilizado en clínicas privadas de brasil. A partir de esta iniciativa ciudadana, desde el *lab* se establecieron los vínculos con la cartera de salud para dar a conocerla y se obtuvo una respuesta favorable. Así se dio comienzo a un

proceso de co creación junto a enfermeros, personal de los Centros de Atención Primaria de la Salud y desarrolladores de videojuegos para darle vida a esta idea.

De igual forma, a partir de una preocupación ciudadana por la baja cantidad de personas que van a trabajar en bicicleta a los edificios públicos, se identificó una escasa infraestructura de calidad para dejar las bicicletas de quienes deciden utilizarlas. A partir de un proceso co creativo validado por organizaciones bici-activistas, se diseñó un bicicletero de código abierto capaz de ser instalado por cualquier dependencia pública o empresa privada.

En el caso brasileño, LabHacker Camara de Diputados, describió su proyecto emblemático, aquel que dio origen al propio laboratorio: Wikilegis La herramienta, operativa desde el año 2009, permite a los ciudadanos discutir y sugerir, colaborativamente, cambios de redacción en proyectos de ley. Esto facilita la maduración del debate, ya que el texto legislativo sirve de eje para un debate objetivo y propositivo (Camara dos Deputados, s/f). Los diputados pueden publicar en el portal las propuestas legislativas que consideren ya sean autores o firmantes. Actualmente la plataforma se enfrenta al desafío de repensarse, ya que al no ser de uso obligatorio, la extensión de la herramienta entre las y los diputados es restringida.

El caso ponderado por Loredana Stan de NovaGov.lab para la presente investigación, ha sido el “prototipado de una herramienta de planificación estratégica para la Administración Pública”. Desarrollada en asociación con un organismo público a nivel general. La demanda tiene su origen en la institución pública asociada, ante la necesidad de que los administradores públicos que harán uso de ella sean parte del diseño de la plataforma. NovaGov.lab impulsó el diseño de un prototipo que luego la organización tomó para incluir en el diseño de la herramienta final.

Alejandro Arancio, del Laboratorio de Innovación Social de Uruguay, relató dos casos que, a los fines de la presente investigación, le resultaban interesantes resaltar. Por un lado la “Digitalización de todos los trámites de la administración central”, con el foco puesto en la Habilitación de pozos de aguas en áreas rurales. El origen de la demanda fue mediante un pedido desde la Dirección Nacional de Aguas de dicho país debido a la complejidad que presentaba el trámite en cuestión para los ciudadanos. El Lab avanzó con un rediseño, sin embargo la mejora no logró implementarse. Al momento de realizar la entrevista, el funcionario aclaró que existe una nueva convocatoria por parte de la Dirección Nacional del

Agua para que el LIS colabore en el procesos de implementación interno de la innovación desarrollada.

La segunda experiencia fue el desarrollo de un prototipo para digitalizar los planos de mensura del área de catastro para que su acceso sea más practico para el ciudadano. El origen de esta demanda se dio a partir de reuniones periódicas con referente “tecnológicos” de los organismos estatales que mantiene el equipo del LIS. El referente de Catastro pidió la colaboración del *lab* para encontrar una solución al problema. A los fines analíticos se considerara para la presente tesis el primero de ambos casos.

Al momento de conversar con Ernesto Figueroa sobre una experiencia relevante del NQN Lab, éste considero el **“Diseño de un proceso de participación ciudadana para desarrollar un plan de acción en tierras publicas”**. Siguiendo al funcionario “el Gobierno Nacional Argentino cede 9 hectáreas en el centro de la Ciudad de Neuquén, donde el metro cuadrado para construcción es altamente cotizado y existe una alta demanda impulsada por el crecimiento exponencial de la producción petrolera no convencional”. El momento de apertura de este proceso fue la decisión del Gobernador para que “esas hectáreas de alto valor social sean espacios públicos y que la definición de la utilidad de esas tierras se haga mediante un proceso participativo”. A partir de esta definición política de la administración subnacional, el Ministro de Gobierno convocó al NQN Lab para que lidere ese proceso. El mismo, afirma Figueroa, “tomó como base el G-1000 de España, se convocaron a 500 ciudadanos representativos de la ciudad del Neuquén y durante 6 meses se desarrollo un procesos de innovación participativa para decidir qué hacer con estos espacios”.

Al igual que el caso Uruguayo, Juan Felipe Yepes del LAB Capital de la Veeduría de Bogota, identifico dos experiencias relevantes para ser analizadas. Por una lado la **“mejora en la convivencia y resolución de conflictos interpersonales en los barrios y conjuntos residenciales”**, y el **“Uso y consumo responsable de Plásticos en Bogota”** por el otro. En el primer caso se co diseño una caja de herramientas que le permita a las personas resolver sus conflictos interpersonales sin recurrir a la fuerza policial, es decir, relegar al último paso la institucionalización de las diferencias.

El origen de ambas demandas se dio a partir de iniciativas de innovación que las áreas de la administración publica proponen a través de un dispositivo llamado “Mesas de Apoyo para Retos de la Ciudad”. Siguiendo a Yepes “una vez propuestos estos retos por las

entidades publicas, el Veedor Distrital escribe un oficio informando la necesidad de abordarlo al área involucrada. Se convoca a una reunión con los altos funcionarios responsables donde proponen un tema relacionado con un problema de implementación de programa, planes y proyectos”.

Una vez enmarcado el problema, el equipo de diseñadores del *lab* empieza a trabajar con otro grupo designado por la contraparte publica. Durante 4 meses, los diseñadores y 5 administradores públicos de línea reconocen el problema, interactúan con ciudadanos, con empresas, con expertos; y en la fase de diseño de prototipo colaboran íntimamente con la ciudadanía para crear soluciones exitosas. El funcionario aclara que “a la mitad del proceso se rinden cuentan ante la conducción de las entidades asociadas en el proyecto y al final de proceso, los diseñadores le entregan el prototipo siendo estas las que deciden si escala o no”.

7.1.2 Cuadro Síntesis: Labs a través de sus experiencias.

Tabla 4: Caso, origen y momento de apertura

Laboratorio	Caso	Origen de la Demanda	Momento de Apertura
SantaLab - Argentina	Vacunas 360 - Bicicleteros de Diseño Colaborativo	Ciudadana	Encuentro de iniciativas Ciudadanas
LabHacker Camara de los Diputados - Brasil	Wikilegis	Gubernamental	Reglamento interno de la Camara. Hacer mas participativa la redacción de las leyes
NovaGob.Lab - España	Herramienta de planificación estratégica para la Administracion Publica	Gubernamental	Necesidad de la organización demandante de integrar a la burocracia publica en el proceso de diseño de la herramienta.
Laboratorio de Innovacion Social - AGESIC Uruguay	Habilitación de pozos de aguas en áreas rurales.	Gubernamental	Pedido desde la Dirección Nacional del Agua de dicho país debido la complejidad que presentaba el tramite
NQN Lab - Argentina	Plan de acción en tierras publicas de la Ciudad de Neuquen	Gubernamental	Gobernador decide llevar adelante un proceso participativo para definición de utilidad de tierras publicas.

Laboratorio	Caso	Origen de la Demanda	Momento de Apertura
LAB Capital - Veeduría Distrital de Bogota, Colombia.	“Mejora en la convivencia y resolución de conflictos interpersonales en los barrios y conjuntos residenciales”	Gubernamental	Mesa de Apoyo para Retos de la Ciudad. Demanda de otras áreas del Estado.
	Uso y consumo responsable de Plásticos en Bogota	Gubernamental	Mesa de Apoyo para Retos de la Ciudad. Demanda de otras áreas del Estado.

Fuente: Elaboración Propia.

La experiencias seleccionadas por los referentes institucionales son diversas y abordan una variada cantidad de temáticas. En dos de ellos se observa un componente tecnológico “duro” más marcado, como ser el caso santafesino y el brasileño, donde la creación de un software específico es un componente medular de la innovación desarrollada. Un elemento constante en casi la totalidad de los casos, es el origen gubernamental de las demandas o desafíos públicos (con la única excepción del caso santafesino), es decir es la propia administración pública quién inicia el proceso innovativo.

7.2. Los Labs y sus Resultados Operativos:

7.2.1 Productos.

En el caso de la Provincia de Santa Fe, Argentina, los resultados de los proyectos profundizados por el entrevistado fueron un modelo de bicicletero público y de planos abierto validado por asociaciones bici-activistas; y el desarrollo de un Videojuegos 3D para vacunatorios de la Provincia. Este último si bien completo su procesos co-creativo, no fue implementado al momento de realizar la presente tesis.

En ambos casos las propuestas desarrolladas implicaron innovaciones conceptuales, ya que se introdujeron nuevas formas colaborativas de resolución de problemas públicos,

construyéndose redes con organizaciones de la sociedad civil, para ello. En el caso de “Vacunas 3D” también pueden observarse innovaciones de los procesos, ya que se propone mejorar la calidad de un servicio público esencial, y se corporeiza a través de una innovación tecnológica como es el desarrollo de una aplicación móvil.

“Wikilegis” la experiencia seleccionada por LabHacker, es una wiki en espíritu, con un diseño muy simple y poco compleja. Esta permite hacer aportes concomitantes al proceso legislativo, es decir a los proyectos de leyes que se suben a la plataforma. A su vez la página es de uso abierto, con acceso a toda la ciudadanía interesada en las temáticas. La propuesta es en sí misma una innovación tecnológica ya que se articula a partir del desarrollo de una página web, pero además plantea innovaciones organizativas y conceptuales, debido a que introduce nuevas formas de gobernanza, como así también se propone actualizar el proceso legislativo en términos de participación ciudadana.

En el caso español, Loredana Stan de NovaGob, selecciono como actividad relevante “el Prototipado de una Herramienta de planificación estratégica para la Administración Pública” que la organización demandante luego tomo para desarrollar la definitiva. Como aporte novedoso el proyecto sumo innovaciones conceptuales y organizativas al incorporar la perspectivas de administradores públicos con experiencia en la organización mediante metodologías de prototipado y experimentación.

Para el caso uruguayo, Alejandro Arancio del Laboratorio de Innovación Social, considero como experiencia relevante el rediseño del trámite de Habilitación de pozos de Agua en zonas rurales. Como se señala en el punto anterior, a partir de un pedido de la Dirección Nacional de Aguas, el Lab lideró un proceso colaborativo que permitió desarrollar innovaciones organizativas y de los procesos, ya que introdujo una nueva forma de realizar el trámite, unificándolo en un solo lugar y disminuyendo los costos; mejorando de este modo la calidad del servicio.

A su vez esta experiencia implicó innovaciones conceptuales que permitieron una formulación interactiva de la política pública haciendo partícipes a administradores públicos de carrera. En base su experiencia, el lab desarrolla dos líneas de trabajo: “pensar el problema” a partir de talleres de alcance, observación, estudios etnográficos, etc; o “Pensar la solución” a partir de instancias co-creativas, ideación, prototipado, etc.

Siguiendo a Arancio, “actualmente el LIS se encuentran en un procesos de transformación de su “menú de servicios”, intentando asumir formatos mas lúdicos que permitan no solo transferir las tecnologías de diseño, sino también lograr un apropiación de esta filosofía de trabajo en otras dependencias del Estado, para que en ultima instancia, nuestra presencia no sea indispensable para encarar procesos de mejora”.

Por su escala, la experiencia profundizada por Ernesto Figueroa del NQN lab merece una mención especial. Con el objetivo de desarrollar un plan de acción para un conjunto de tierras publicas de altísimo valor urbano (identificados en la comunidad como U9), el laboratorio lidero un proceso participativo, e innovador en términos conceptuales, de dos meses de duración e integrado por más de 2000 personas, donde se seleccionaron los 20 proyectos mas significativos y se establecieron los 11 usos posibles para dichos terrenos fiscales.

En paralelo, se incorporó una interesante innovación institucional: la puesta en marcha de un sistema de auditores sociales que vigilaron la transparencia y efectividad del proceso completo. Si bien como producto podríamos identificar a un **prototipo validado para la elaboración del pliego licitatorio**, configurando de por sí una gran innovación organizativa y de los procesos, Figueroa asegura que “la gran innovación fue el proceso participativo. Un procesos que no es una foto, es la construcción de confianza del dispositivo de del NQN Lab para poder llevar adelante el proyecto, una metodología basada en el Ser, el Pensar, el Hacer y el Contar”.

Con la finalidad de mejorar la convivencia en los barrios y conjuntos residenciales de Bogota, la experiencia remarcada por Juan Felipe Yepes, coordinador del LAB Capital, fue el co-diseño de una caja de herramientas para que los ciudadanos de dicha ciudad puedan contar con un conjunto de elementos validados para resolver sus diferencias interpersonales, teniendo como ultimo recurso la institucionalización del conflicto.

Como se menciona en el apartado anterior, el origen de la demanda se da a partir de “Mesas de apoyo a Iniciativas de la ciudad”, si bien no hace al producto en si del proceso creativo, el dispositivo constituye una innovación organizativa. A su vez la construcción colaborativa de la “caja de herramientas” permite tender redes horizontales de trabajo entre actores barriales, funcionarios públicos y diseñadores configurando formas de gobernanza comprometidas, esto es innovaciones conceptuales.

7.2.1.1 Cuadro Síntesis: Laboratorios y sus productos en perspectiva comparada.

Tabla 5: Tipos de Innovacion.

Laboratorio	Caso	Producto	Tipo de Innovacion Desarrollada				
			Institucional	Tecnologica (Digital)	De los Procesos	Organizativa	Conceptual - Comunitaria
SantaLab - Argentina	Vacunas 360	Aplicación móvil	-	X	X	X	-
	Bicicletero de Código Abierto	Prototipo validado.	-	-	-	-	X
LabHacker Camara de los Diputados - Brasil	Wikilegis	Página web.	-	X		X	X
NovaGov.Lab - España	herramienta de planificación estratégica para la Administración Pública	Prototipo validado.	-	-	-	X	X
Laboratorio de Innovación Social - AGESIC Uruguay	Habilitación de pozos de aguas en áreas rurales.	Rediseño de Trámites / Procesos	-	-	X	X	X
NQN Lab - Argentina	“Diseño de un proceso de participación ciudadana para desarrollar un plan de acción en tierras públicas”	Prototipo validado.	X	-	X	X	X
LAB Capital - Veeduría Distrital de Bogotá, Colombia.	“mejora en la convivencia y resolución de conflictos interpersonales en los barrios y conjuntos residenciales”	Caja de Herramientas.	-	-	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

En términos de productos, los prototipos validados representan la mitad de los resultados analizados. Todos los laboratorios ofrecen, con matices, innovaciones organizativas, introduciendo nuevas técnicas de gestión, y conceptuales / comunitarias aportando mejor en términos de gobernanza y redes de colaboración.

Tres experiencias observadas, NQN Lab, LIS - AGESIC, y LABCapital, generan innovaciones en términos de procesos poniendo énfasis en mejorar la calidad de los servicios públicos.

Por su parte, el único caso de los observados que avanza sobre innovaciones institucionales es el de Neuquén.

7.2.2 Momento de intervención en el ciclo de políticas.

Siguiendo el esquema de análisis propuesto por Subirats (1989), en el presente apartado se intentara reconstruir, a partir de las experiencias seleccionadas por los referentes institucionales entrevistados, las “etapas” en que los Laboratorios de innovación intervienen en la construcción de la política pública.

En las experiencias expuestas por Ceballos, si bien SantaLab no hace una identificación del problema, es interesante remarcar que habilita un espacio institucional para que la ciudadanía tenga la oportunidad de hacerlo. Al momento de formular la propuesta, el lab vuelve a actuar como facilitador, pero en este caso, asumiendo un rol más activo, estableciendo las **infraestructuras de colaboración**. En la definición del curso de acción, siguiendo a Ceballos, “se articula de manera colaborativa con los actores involucrados en el proyecto”. En cuanto a la implementación, el director provincial aclara que el lab “es un espacio de prototipado, si debiéramos implementar cada innovación que se produce, nos convertiríamos en un espacio ingobernable”. Por el lado de la evaluación de los proyectos desarrollados, siguiendo al funcionario, corre por cuenta del área responsable que aplica las innovaciones co creadas. A pesar de ello, según se difundió en medios locales luego de la entrevista, la Subsecretaria de Innovación Pública (de la cual depende SantaLab) llamó a licitación para la construcción de 22 bicicleteros de diseño validado.

En el caso expuesto por LAB Hacker, si bien “Wikilegis” es un producto en sí mismo, también es parte del flujo de trabajo regular del proceso legislativo. Considerado de este modo, el lab interviene en el proceso de formulación y definición de los proyectos de ley que se debaten en la cámara. Ahora bien, si consideramos a “Wikilegis” como un producto en sí mismo, la implementación es realizada por el Lab, que introduce mejoras con su producto en el proceso legislativo. Considerando las constantes actualizaciones hechas a la plataforma desde su puesta en funcionamiento, queda claro que existe un proceso de evaluación y mejora de la propuesta también en el seno del lab.

Loredana Stan de NovaGob, asegura que el lab “no identifican problema, sino es en la formulación, en la ideación de una propuesta y en el prototipado donde juega un rol fundamental”. Sostiene que “Los Laboratorio permiten enfocar el problema y aportar soluciones que pueda tener un impacto positivo. En la experiencia profundizada se da cuenta de esto, ya que el problema es establecido junto a la demanda por fuera de Lab y es enfocado mediante un proceso colaborativo. La formulación y la definición del curso de acción también se encuentran mediados por instancias co-creativas lideradas por el laboratorio. El producto, como se menciona en el apartado previo, es un prototipo que permite a la organización receptora desarrollar la plataforma final que implementará y evaluará oportunamente.

En la experiencia remarcada por el Laboratorio de Innovación Social del Uruguay, si bien la demanda, como se menciona en el apartado anterior, fue realizada por la Dirección Nacional del Agua; la identificación del problema, o mejor dicho la definición y enmarque del mismo, fue estructurada por dispositivos lúdicos del Lab. Al igual que el resto de las experiencias relevadas, el LIS participa activamente en las etapas de las etapas de Formulación y Definición del Curso de acción. La particularidad en el caso uruguayo es, según aclara su director, que “recientemente en la experiencia (con la Dirección Nacional de Aguas), el lab está intentando colaborar en la implementación de las innovaciones desarrolladas tiempo atrás. Tenemos actualmente en agenda desarrollar indicadores que le permitan a la DNA evaluar el impacto de lo trabajado”.

En la experiencia neuquina, al surgir la demanda desde las autoridades electas de la administración provincial, el problema a trabajar estaba identificado. Al igual que el caso de AGESIC, el NQN Lab impulsa un re enmarque colaborativo del problema. Las etapas de

formulación y definición del curso de acción son lideradas por el lab mediante un procesos de innovación participativa. Si bien el NQN Lab lleva adelante el procesos licitatorio, ni ejecuta las obras de la “U9”, sí hace entrega de un “Plan de Necesidades”, es decir un prototipo co-creado con la ciudadanía para que el ente a cargo lleve adelante la reconversión. Como particularidad del caso, NQN Lab impulso un sistema de un sistema de auditores sociales que evaluó de manera concomitante el proceso.

En el caso colombiano, la etapa de “identificación del problema” esta estructurada a partir de un dispositivo propio del laboratorio, la mesa de apoyo a iniciativas de innovación, donde el resto de las áreas proponen retos públicos. Una vez enmarcado el problema, el equipo de diseñadores del lab empieza a trabajar con otro grupo designado por la contraparte publica. Durante 4 meses diseñadores y 5 administradores públicos de linea trabajan en las etapas formulación y definición del curso de acción, interactuando con ciudadanos, con empresas, con expertos. Siguiendo a su director, “el procesos termina en el momento en que se presenta la propuesta innovaras a la entidad. La naturaleza del laboratorio de la veeduría no es la implementación de proyectos. Si se hace un monitoreo y seguimiento para observar que sucede con la propuesta”. En términos de evaluación existe un seguimiento concomitante, Yepes aclara que “a la mitad del proceso se rinden cuentan ante la conducción de las entidades asociadas en el proyecto y al final, los diseñadores le entregan el prototipo siendo estas las que deciden si escala o no”.

7.2.3 Modalidades de interacción.

En cuanto a las características que tuvo la interacción con otros actores estatales vinculados a los proyectos profundizados, SantaLab partir de una relación Ad Hoc, es decir no existía un vinculo formal previo y fue mediante una demanda de la sociedad civil, que se desarrollaron actividades para dar respuesta. Se vincularon asociaciones y áreas del estado, y se entregó el prototipado. En el caso de LabHacker, la vinculación con otras áreas del estado fue Institucional , es decir que existía un vinculo formal previo con otras áreas del estado. Una situación similar ocurre tanto con el LIS-AGESIC y el LAB Capital, donde existes una vinculación institucional entre el Lab y la contraparte; como con el NQN Lab. En la experiencia remarcada por NovaGob la modalidad de interacción fue circunstancial, es decir

mediante un vinculo formal pero sin relación previa. Según Stan, la experiencia fue “a demanda, pero se siguió colaborando en otros proyectos con la institución”.

7.2.4 Cuadro Síntesis: Los resultados operativos según el momento de intervención y modalidad de interacción en ciclo de políticas

Tabla 6: Intervención en el ciclo de políticas y modalidad de interacción

Laboratorio	Caso	Momento de Intervención en el Ciclo de Políticas					Modalidad de Interacción
		Identificación de Problema	Formulación	Definición de Curso de Acción	Implementación	Evaluación	
SantaLab - Argentina	Vacunas 360	X	X	X	-	-	Ad Hoc
	Bicicletero de Código Abierto	X	X	X	X	-	Ad Hoc
LabHacker Camara de los Diputados - Brasil	Wikilegis	-	X	X	X	X	Institucional
NovaGov.Lab - España	herramienta de planificación estratégica para la Administración Pública	-	X	X	-	-	Circunstancial
Laboratorio de Innovación Social - AGESIC Uruguay	Habilitación de pozos de aguas en áreas rurales.	X	X	X	X	X	Institucional
NQN Lab - Argentina	“Diseño de un proceso de participación ciudadana para desarrollar un plan de acción en tierras publicas”	X	X	X	-	X	Institucional

Laboratorio	Caso	Momento de Intervención en el Ciclo de Políticas					Modalidad de Interacción
		Identificación de Problema	Formulación	Definición de Curso de Acción	Implementación	Evaluación	
LAB Capital - Veeduría Distrital de Bogota, Colombia.	“mejora en la convivencia y resolución de conflictos interpersonales en los barrios y conjuntos residenciales”	X	X	X	-	X	Institucional

Fuente: Elaboración propia

En relación al momento de intervención del ciclo de políticas, todas las experiencias observadas participan de manera activa en la formulación y definición del curso de acción.

En cuanto a la identificación de problemas, ambos casos argentinos, el colombiano y el uruguayo, participan de esta etapa promoviendo las condiciones para que ocurra.

La implementación de las innovaciones desarrolladas es uno de los desafíos observados, solo la mitad de los casos participaron de las mismas, restricción vinculada a los orígenes de las demandas abordadas y las características de sus socios estratégicos. Al reparar sobre la evaluación cuatro de los seis laboratorios contribuyeron a la misma. En las modalidades de interacción se observa una preponderancia de vínculos institucionales en más de la mitad de los casos, solo dos presentan divergencias.

7.4. Redes:

7.4.1. Formas de Colaboración:

En las experiencias remarcadas por SantaLab, se hicieron visibles de manera clara dos formas de colaboración. Por un lado con organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Ambos proyectos fueron planteados como demanda por la ciudadanía y ONGs relacionadas a las temáticas. En el caso de los ciclistas, fueron diseñados de manera colaborativa con organizaciones de biciactivistas. Por el otro se evidencia colaboración pública intergubernamental, en particular en el caso “Vacunas 3D” con el Ministerio de Salud de la misma administración provincial.

En el caso brasileño, el origen mismo de LAB Hacker se halla una colaboración Público-Privada, trabajando con una empresa que brinda soporte a sus necesidades tecnológicas y de desarrollo de software. A su vez el lab no se propone colaborar con diferentes áreas del estado federal, según afirma Guerra Bardao “es un proyecto intra-institucional de la Cámara de Diputados de Brasil”, en particular la experiencia “Wikilegis”. Siguiendo al entrevistado, la plataforma fue utilizada de manera esporádica por organizaciones de la sociedad civil, sin embargo nunca fue un objetivo establecer un colaboración formal con el tercer sector.

La propuesta comentada por NovaGob, permitió observar colaboración publica intra-institucional, público-privada y público multinivel. Siguiendo a Stan, “se trabajó con gente de la propia organización, con personas externas al sector público y con personas que nos podían aportar experiencia de otros ayuntamientos. Esencialmente fueron redes al interior del sector público ya que el producto se trato de un herramienta utilizada solo por administradores estatales”

En el caso mencionado por el Laboratorio de Innovación Social del Uruguay, y siguiendo a su director, las redes de colaboración predominantes fueron públicas intra-institucionales, ya que se trabajo con otras áreas del mismo nivel estatal de gobierno; y no se involucraron ciudadanos ni organizaciones de la sociedad civil al proceso

En la experiencia remarcada por Ernesto Figueroa, sobresalen los vínculos con la ciudadanía y las redes de colaboración intra-institucionales. Tanto el origen de la demanda, como el objetivo mismo del proceso de innovación participativa, tienen como principal al Ministerio de Gobierno de Neuquén, como así también al propio gobernador de la provincia. La experiencia, como se menciona en apartados anteriores, contó como garantía de transparencia, con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil.

En lo expuesto por LAB Capital, pueden observarse, redes de colaboración publicas intra-institucionales, redes público-privadas y con el Tercer Sector. Siguiendo a Yepes “el equipo de diseñadores del lab trabaja con un equipo designado por el área estatal asociada en el reto. Durante 4 meses los diseñadores colaboran con 5 administradores públicos del núcleo operativo de la organización; y en ese lapso, reconocen el problema, interactúan con ciudadanos, ONGs, empresas, expertos.”

7.4.2 Apropiación de las innovaciones.

Respecto al grado de apropiación de las innovaciones desarrolladas, Ceballos expresó para el caso de Bicicleteros de código abierto, que en los dos colocados “están siempre llenos, los ciudadanos se apropiaron completamente, y esa es la mejor evaluación que podemos observar”; en el caso de Vacunas 3D, no fue posible constatar ya que al momento de realizar la presente tesis no ha sido implementado. Algo similar ocurre con los prototipos desarrollados por el LIS y Novagob.Lab, que no hay sido aplicados hasta el momento.

La experiencia brasileña muestra un grado de apropiación moderado, ya que si bien Wikilegis es utilizado por legisladores, no es de uso obligatorio y los aportes realizados por la ciudadanía pueden o no ser incorporados al proyecto de ley. Por último en el suceso remarcado por LAB Capital se observa un grado de apropiación elevada. En palabras de Yepes “hay apropiación y buena recepción de las innovaciones dío creadas, como factor adicional la veeduría de Bogota es un organismo de control, con lo cual no se le puede decir que no muy fácilmente. En paralelo los funcionarios sienten que pueden mejorar la calidad de sus servicios de cara a la ciudadanía, siente que es una herramienta útil, y eso facilita la adopción”

7.4.3 Cuadro Síntesis: El componente redes en forma comparada.

Tabla 7: Formas de Colaboración y Apropiación de las innovaciones

Laboratorio	Caso	Formas de Colaboración				Apropiación
		Publica - Multinivel	Publica - Intra institucional	Publica - Privada	Publica - Tercer Sector	
SantaLab - Argentina	Vacunas 360	-	X	-	X	No implementado
	Bicicletero de Código Abierto	-	X	-	X	Alto
LabHacker Camara de los Diputados - Brasil	Wikilegis	-	X	X	-	Moderado

Laboratorio	Caso	Formas de Colaboración				Apropiación
		Publica - Multinivel	Publica - Intra institucional	Publica - Privada	Publica - Tercer Sector	
NovaGov.Lab - España	herramienta de planificación estratégica para la Administración Pública	X	X	X	-	No implementado
Laboratorio de Innovación Social - AGESIC Uruguay	Habilitación de pozos de aguas en áreas rurales.	-	X	-	-	No implementado
NQN Lab - Argentina	“Diseño de un proceso de participación ciudadana para desarrollar un plan de acción en tierras públicas”	-	X	-	X	Alto
LAB Capital - Veeduría Distrital de Bogotá, Colombia.	“mejora en la convivencia y resolución de conflictos interpersonales en los barrios y conjuntos residenciales”	-	X	X	X	Alto

Fuente: Elaboración propia

En cuando a las redes establecidas, en todos los casos se observan lazos hacia el interior de su propio nivel institucional, como contraste, solo NovaGov.Lab logra generar colaboración multinivel.

A su vez este ultimo caso y LabHacker de Brasil son los únicos que logran desarrollar redes con el sector privado; los casos argentinos y el Colombiano, por otra parte, lo hacen con organizaciones del tercer sector.

Las iniciativas que son finalmente ser implementadas logran un grado de apropiación alto (a excepción del caso brasileño).

8. Tendencias y Tensiones

A partir de la información sistematizada en el apartado anterior, pueden observarse que los siguientes resultados.

En primer lugar, en cuanto al componente **Organizacional**, los laboratorios presentan mayoritariamente estructuras simples con plantillas de personal inferior a los 10 trabajadores como se observa en el Gráfico 1. El único laboratorio analizado que presenta una estructura compleja con autonomía normativa corresponde a la experiencia brasileña; que a su vez, es la única que se encuentra inserta en un ámbito legislativo.



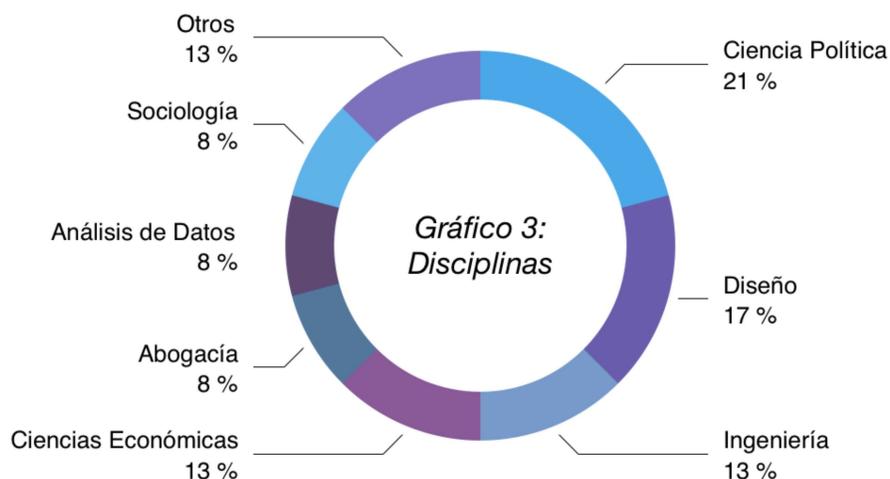
Fuente: Elaboración propia

Sin embargo es esta experiencia, que presenta una organización de 20 personas y articulación público - privada, quien presenta una mayor restricción en la programación de sus gastos. Si bien no es posible establecer una correlación directa, sí puede percibirse que cuanto mayor desarrollo e institucionalidad presentan las estructuras de los laboratorios menor es su autonomía en la gestión de sus recursos económico-financieros. Como puede observarse en la Tabla 1, de los casos relevados, LabHacker Camara de Diputados es el único que presenta una estructura desarrollada de composición público-privada y restricción en la programación de sus gastos.

Con particularidades, los casos argentinos y la experiencia colombiana, son estructurados a partir de proyectos puntuales o líneas de trabajo. Esta ausencia de norma en su origen genera un tensión temporal, es decir, con cada nueva administración gubernamental que asume el horizonte de continuidad de sus trabajos vuelve a estar sujeto a negociación; limitando la capacidad de los laboratorios en producir planes de largo plazo y, según puede

percibirse, restringiendo además, su capacidad para encarar procesos de cambio complejos hacia el interior de la propia administración pública. Como se visualiza en el Gráfico 2, la mitad de los laboratorios relevados se constituyen como programas de áreas de las cuales dependen, sin disponer de reglamentación alguna que les otorgue entidad jurídica, autonomía y personal propio.

En cuanto a los recursos humanos, en el gráfico 4 se observa un rasgo transversal a los casos analizados: la variedad de disciplinas que convergen en los equipos de trabajo. En línea con lo planteado por Acevedo y Dassen (2016) los casos reseñados presentan planteles multidisciplinarios con preeminencia de perfiles relacionados a la Ciencia Política, el Diseño y la Comunicación.



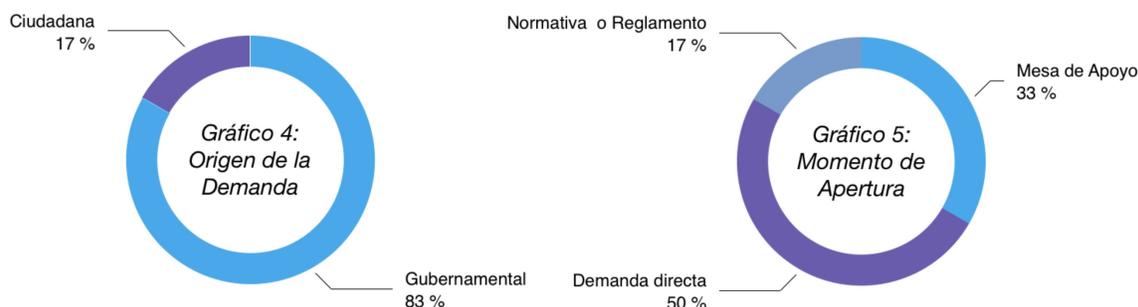
Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, en cuanto al **Nivel Estatal** donde los laboratorios se encuentran insertos y operan, en el caso de la Provincia de Santa Fe, de Colombia y de Brasil puede observarse una correlación directa entre su inserción institucional y el nivel donde actúan.

Si bien en los tres casos restantes los laboratorios operan en niveles estatales diferentes de los cuales dependen, las barreras interjurisdiccionales (e intra-institucionales) muestran sus complejidades, según las palabras de los entrevistados. Existe un compromiso explícito por transmitir el interés y la utilidad de los métodos y herramientas, en palabras de

Arancio, “Evangelizar” para que los administradores públicos se conviertan en agentes de innovación es sus propios ámbitos de trabajo.

En tercer lugar, en referencia a los **Resultados Operativos** analizados, un elemento crucial se da en el origen de las demandas. Si bien el único de los casos relevados que se define como laboratorio de innovación social es SantaLab, y siendo este el único que operó en base a una demanda ciudadana concreta, las restantes cinco experiencias trabajaron a partir de una demanda gubernamental, es decir que es la propia administración pública la que origina el proceso innovativo. A si mismo, tanto el caso colombiano como el uruguayo y el de la provincia de Santa Fe, Argentina, sostienen algún tipo de dispositivo o mesa de apoyo donde los labs “setean” (es decir construyen, ponen en funcionamiento y sostienen) un espacio de encuentro e intercambio para recolectar “demandas” de los actores institucionales que son convocados con cierta regularidad. En la experiencia de Santalab, a diferencia del LIS y LABCapital, se observa nuevamente una mayor participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en estas “mesas de apoyo a iniciativas de innovación”.



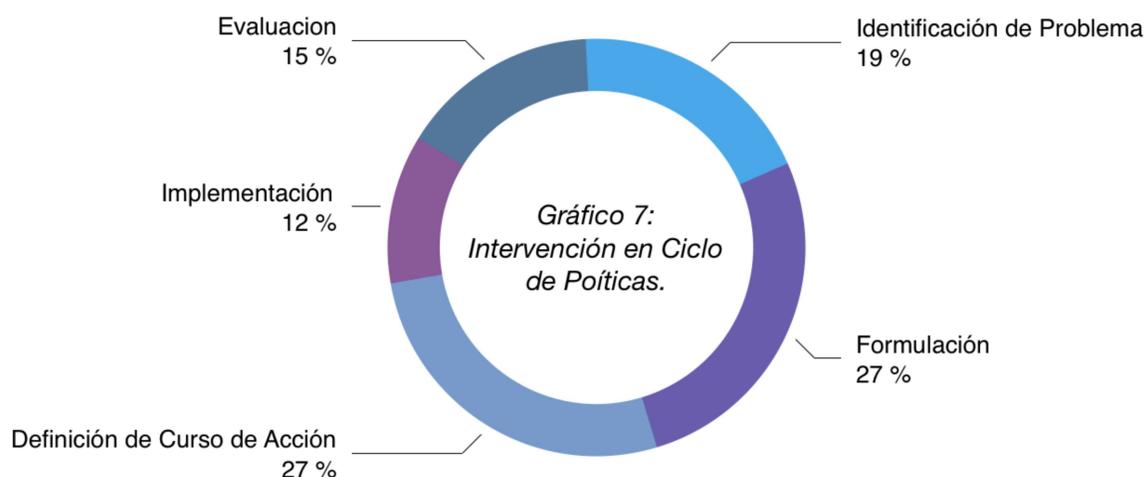
Fuente: Elaboración propia

Exceptuando el caso neuquino, en el resto de la experiencias, no se observaron innovaciones institucionales. Si bien a fines prácticos el presente estudio no abarca la totalidad de las actividades de cada uno de los laboratorios relevados, según se observa en el gráfico 7, sus acciones parecen ser enfocadas a temáticas no centrales de la administración pública.

A diferencia de los casos del LIS - AGESIC, que nace con mandatos claros provenientes de la Presidencia de la república del Uruguay, y el NQN Lab que se encuentra

inserto en el Ministerio de Ciudadanía de la provincia, las restantes experiencias aparentan estar marginadas de los procesos de cambio sistémico del estado.

Como contraparte todos los labs aportan a partir de su productos, algún tipo de mejora en los procesos de gestión e introducen nuevas formas de gobernanza participativa a espacios institucionales normalmente cerrados a este tipo de experiencias. Esta tensión hace reflexionar en torno a dos elementos: el primero tiene que ver con el necesario proceso acumulativo que cada una de las experiencias observadas debe recorrer para refinar su propuesta; la segunda, y en relación con la anterior, refiere a la aprensión que este tipo de dispositivo tienen por parte de los tomadores de decisiones. Conquistar los corazones de administradores públicos y funcionarios es condición para lograr entrar en los problemas medulares del estado, pero ello no es posible sin la existencia de resultados y experiencias que permitan visibilizar de *qué se trata*.



Fuente: Elaboración propia

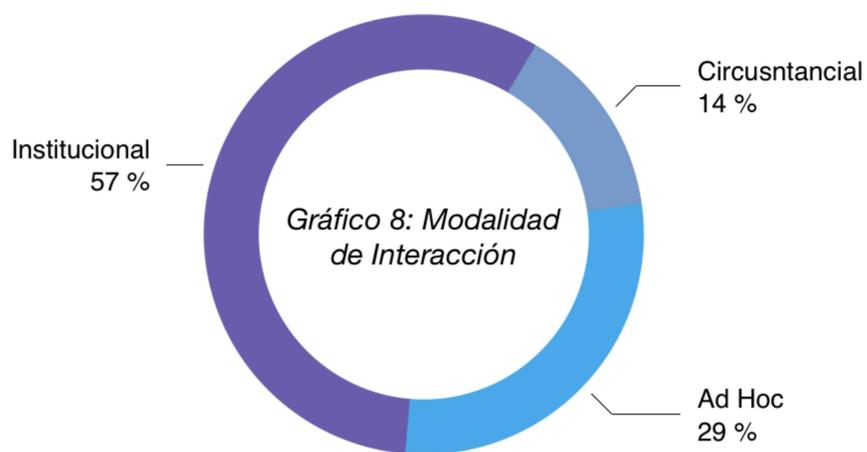
En relación al ciclo de políticas, en primer lugar puede observarse que independientemente del origen de la demanda con la que trabajen, sea esta institucional o ciudadana, las estrategias llevadas adelante por los *labs* permiten reinterpretar y enfocar los problemas sobre los que trabajan, es decir, **si bien no identifican los problemas, sí lideran un proceso de re-enmarque colaborativo con los actores involucrados en los proyectos.**

En segundo término, tanto en la etapa de formulación, como en la de definición del curso de acción de la política los laboratorios jugaron un papel decisivo en todos los casos observados.

En cuanto a la implementación de las innovaciones desarrolladas, la mitad no fueron implementadas al momento de realizar la presente investigación, donde si lograron materializarse, los labs tomaron un rol de apoyo en conjunto con las áreas asociadas. Un caso excepcional es nuevamente el de Neuquén, puesto que no participa de la implementación por cuestiones de competencias pero sí participa de su evaluación concomitante.

Así, junto a la experiencia neuquina, la uruguaya, brasileña y colombiana desarrollaron algún tipo de evaluación, de ellos, solo AGESIC participa de la implementación y la construcción de indicadores para evaluar una política publica de un área no orgánica, que si bien Lab Hacker también lo hace a partir de Wikilegis, es en función de un desarrollo propio gestionado internamente. De este modo solo el Laboratorio de Innovación Social del Uruguay actuó en cada una de las etapas del ciclo.

En definitiva, esta segmentación analítica nos permite establecer algunas referencias sobre donde adquiere relevancia, para las administraciones públicas, la participación de los laboratorios como **facilitadores de las infraestructuras de participación, colaboración y co creación.**

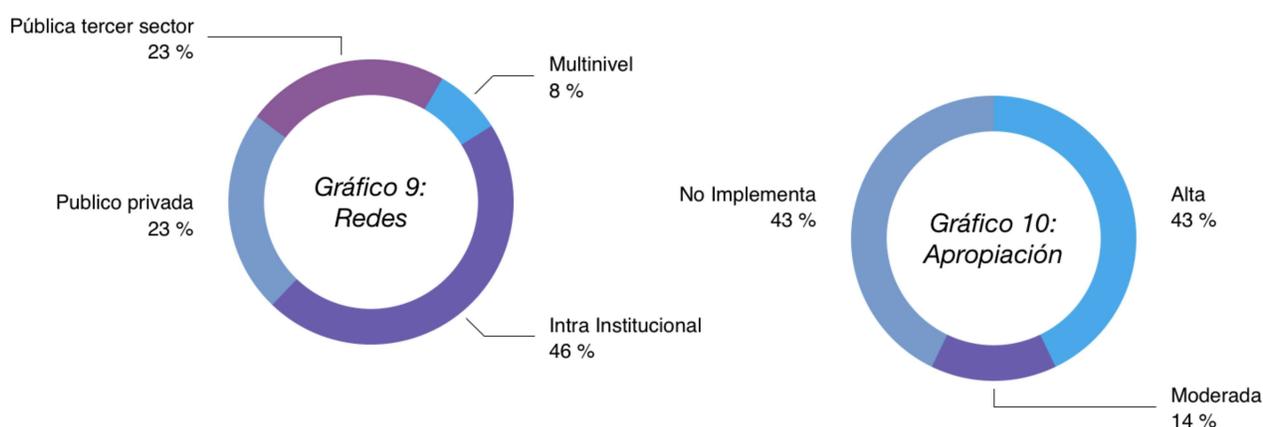


Fuente: Elaboración propia

Por ultimo, en cuando a las **redes** desarrolladas, se observa por un lado, una preponderancia de colaboración publicas intra-institucionales, generando lazos de colaboración hacia el interior de un mismo nivel estatal y de gobierno.

Como se observa en el Gráfico 9, únicamente la experiencia de Novagob.lab, por sus características organizacionales y de origen, logró desarrollar redes de carácter multinivel.

En términos de colaboración publico privada, el caso brasileño sobresale al resto ya que su origen esta la articulación con una empresa de software, en los casos español y colombiano se identifican colaboraciones circunstanciales y puntuales, y en el resto de ellos no se observan este tipo de redes.



Fuente: Elaboración propia

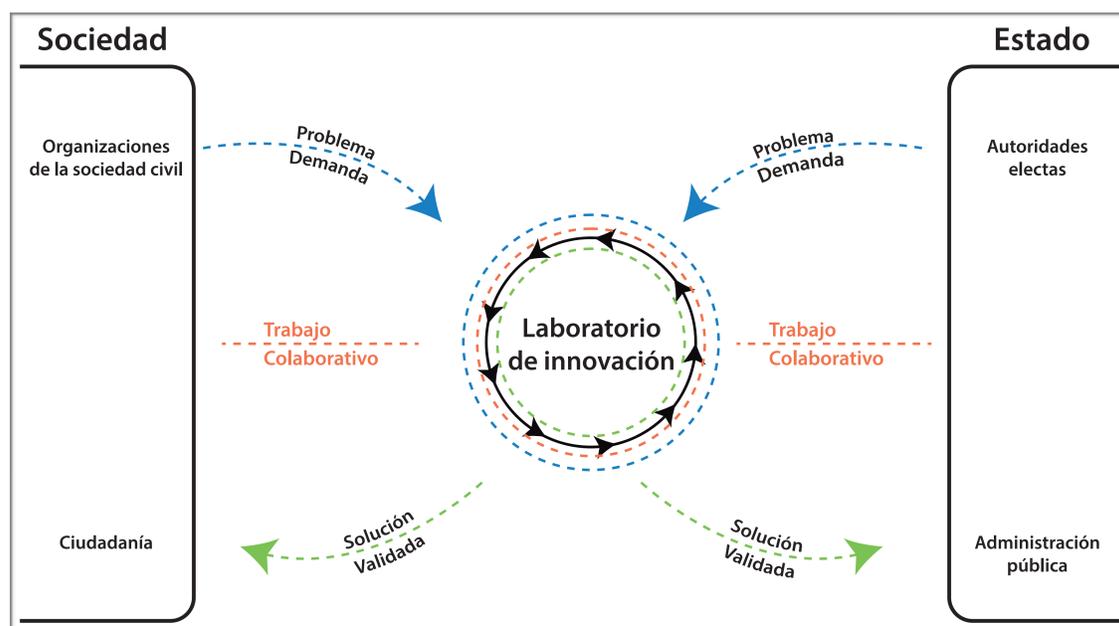
Por otro lado, un elemento interesante analizado en el gráfico 10, es el grado de apropiación de las innovaciones desarrolladas: allí donde fueron implementadas, lograron una alta aprensión por parte del publico objetivo, como contraparte, solo la mitad de los desarrollos fueron efectivamente llevados adelante. Esta situación nos invita a reflexionar sobre el impacto real de los laboratorios en la resolución de problemas publico sobre los que intervienen.

Una cuestión que puede marcar el rumbo al respecto, es la correlación que se observa entre las redes que establecieron los laboratorios con organizaciones del tercer sector y la elevada apropiación de las innovaciones (consecuentes de su implementación).

En síntesis, los laboratorios son la interpretación actual que hacen las administraciones publicas y los gobiernos de las tendencias globales en innovación abierta. Esta se manifiesta como **hibridaciones organizaciones que tiende a operar como agencias de apoyo transversal** hacia el resto de las áreas de un mismo nivel estatal.

A diferencia de las tecnoestructuras tradicionales⁵, estas plantean una doble vía: hacia afuera, “seteando” espacios de encuentro e intercambio como mecanismo colaborativo para incorporar demandas, aportes y perspectivas ciudadanas; y hacia adentro, involucrando a los administradores públicos que operan sobre determinada temática; y desarrollando prototipos validados. Aquí, la experimentación a baja estala y la colaboración multiactoral, se erigen como dos componentes constitutivos del proceso ya que, por un lado, permiten promover un consenso sobre las potencialidades de estas tecnologías entre los tomadores de decisiones, como así también trabajar en la consolidación de un ecosistema de innovadores públicos hacia el interior de las burocracias.

Gráfico 11: Laboratorios: dinamica y vínculos.



Fuente: Elaboración Propia.

⁵ Al caracterizar los componentes de las organizaciones, Henry Mintzberg (1989:13), define a la *tecnoestructura* como aquel área, o conjunto de analistas, que no son directivos, ni participan en el flujo normal de trabajo, sino que diseñan y planifican los cambios y mejoras que debe realizar la organización; como así también contribuyen a la estabilidad y normalización de las pautas de trabajo.

La era de la digitalización, es decir la preeminencia de internet (y particularmente las redes sociales) en la utilización del tiempo vital, nos plantea serios interrogantes en torno a la forma que debe asumir la construcción de políticas públicas y la legitimación de la intervención estatal. Como se ha mencionado en apartados anteriores, la irrupción de los Laboratorios de innovación como **formas híbridas de organización estatal** no debe ser catalogadas como antítesis a principios organizativos racional-legal, sino como una novedosa forma de combinación de recursos que los gobiernos y sus administraciones disponen para producir resultados acordes a las demandas sociales de su tiempo y espacio. Pensar estrategias que permitan combinar los necesarios intercambios físicos entre las personas con los diversos mecanismos digitales de participación y colaboración ciudadana, puede ser un sendero realista. El riesgo, sin embargo, es mantener estos dispositivos en los márgenes y caer nuevamente en sesgos tecnocráticos sobre los temas medulares del estado.

9. Conclusiones

La burocracia es consecuencia de las políticas que implementa. La innovación pública, de este modo, no debe ser considerada como una píldora aséptica de soluciones puesto que persigue fines políticos y sus soluciones están matizadas por ellos. Como certeramente afirma Estevez (2005:4) la forma en la cual la sociedad concibe un problema (publico) condiciona la respuesta que se le dará (desde las instituciones publicas), hoy en día la innovación en America Latina se vincula con necesidades profundas y concretas en el campo de la economía, la política y la cultura cívica que hacen al gobierno de la complejidad. **Los laboratorios son la expresión contemporánea que adquiere una extensa tradición de participación ciudadana, búsqueda del cambio y mejora en las diversas comunidades políticas.**

Estas áreas estatales emergen como organizaciones pequeñas, ágiles y dinámicas capaces de desafiar los problemas públicos complejos que afrontan las estructuras gubernamentales tradicionales. Si bien ostentan “capacidad”, el estudio comparado desarrollado en la presente tesina permite vislumbrar que los labs aún enfrentan el desafío de generar impactos en administraciones publicas desiguales, fragmentadas y con niveles de profesionalización diversos.

Sí en los objetivos se proponen desestructurar la imagen racional-legal de las burocracias, primero debería existir una administración pública que responda extensivamente a dichos patrones. En línea con lo planteado por Acevedo y Dassen (2016) las experiencias observadas enfrentan los desafíos de innovar en temas y procesos centrales del estado para no quedar relegados a temáticas marginales como ocurre actualmente. Lograr una adopción efectiva de las innovaciones desarrolladas por parte de otros organismos del Estado, y que finalmente las organizaciones publicas implementen las soluciones de un modo sostenible en el tiempo, parecen ser dos grandes desafíos actualmente.

En el camino de construir consensos y demostrar las potencialidades de las herramientas, los laboratorios han ido consolidando un perfil técnico de asistencia, que si bien no va de lleno a los problemas medulares del estado, si se proponen trazar un camino acumulativo de experiencias “conquistando los corazones” de los tomadores de desiciones.

Así, dando sistematicidad a la participación ciudadana con fines estratégicos específicos, estas unidades de trabajo intentan volver permeables al contexto las fronteras de la administración pública, en la búsqueda de soluciones con una perspectiva más holística y democrática. La innovación planificada y consecuente a sus objetivos, demuestra potencialidades para establecer un puente de diálogo entre un “saber hacer” burocrático (como experiencia acumulada) y la experimentación colaborativa (como capacidad de aprendizaje) en la construcción de una cultura organizacional abierta en la administración pública.

Lejos de plantear certezas, la presente investigación se ha propuesto repensar las características que asume el vínculo entre la innovación y las burocracias públicas, a la luz de la interpretación que determinadas comunidades políticas hacen del tema. La innovación pública como herramienta, pero sobre todo como hecho político, presenta potencialidades en la "búsqueda sin tesoro" de la reconstrucción de capacidades institucionales, sobre todo en los estados latinoamericanos. Los debates entre abstracto y concreto, saber técnico y experiencia territorial, no encuentran una vía de solución en los *labs*, sin embargo, éstos ofrecen una forma novedosa de conjugar disímiles estructuras interpretativas frente a la siempre conflictiva intervención estatal en un espacio de frontera, donde su producto, siempre y cuando encuentre una contraparte dispuesta a implementarlos, impacta positivamente en las condiciones generales de vida de la sociedad.

En el largo peregrinar del desarrollo de mecanismos ciudadanos de (re)apropiación de recursos sociales y de (re)construcción de capacidades estatales, las estrategias de Innovación pública merecen ser concebidas más allá de la búsqueda de eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas. Estas permiten mejorar la percepción ciudadana respecto al Estado, la confiabilidad y legitimidad en las instituciones públicas, al tiempo que aportan en la construcción de una narrativa propositiva de cara a la ciudadanía, donde las burocracias puedan ser percibidas como posibles agentes de innovación. Es momento de que los Laboratorios de Innovación Pública jueguen un rol central en el cambio sistémico del Estado de cara al siglo XXI.

10. Bibliografía

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016), *Innovando para un mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7874/Innovando-para-una-mejor-gestion-la-contribucion-de-los-laboratorios-de-innovacion-publica.pdf?sequence=1>
- Arros Valdivia, V. (2016), *La experiencia del laboratorio de gobierno y su contribución en el desarrollo de la innovación en el sector público chileno*, tesis para la Maestría en Gobierno y Gerencia Pública, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Fernandez, A. (2007): *Entrevista realizada por Lic. Daniela Duverne*. Revista Espacios Políticos, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.espaciospoliticos.com.ar>
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010), *Open Government: Gobierno Abierto*, Madrid: Algón editores.
- Catoira, P. (2009), “Dispositivos informales en la administración pública Argentina. Aproximaciones teóricas” en Gustavo Blutman et al. “Investigaciones sobre Estado y Políticas Públicas: El Estado después de los 90”. Ediciones Cooperativas.
- Cao, H. y Laguado, A. (2015), “Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina” en Grandinetti, R.; Beretta, D.; Schweinheim, G. y Rey, M. (comps.), *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI* (pp. 37-47), Rosario: editado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), el Instituto Nacional de Administración Pública y la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Cao, H., Laguado, A. y Rey, M. (2018) “Luces y sombras del Estado Nacional Popular a principios del siglo XXI” https://www.academia.edu/37495759/Luces_y_sombras_del_Estado_Nacional_Popular_a_principios_del_siglo_XXI
- Colobrans, J.; Serra, A.; Faura, R.; Bezos, C. y Martín, I. (2012), “La tecno-antropología”, en *Revista de Antropología Experimental*, no 12, 2012, ISSN: 1578-4282, pp. 137-146.

- Collins, D. (2016) “Lean Strategy”, Harvard Business Review. <https://hbr.org/2016/03/lean-strategy>
- Feigenbaum, M., Henig, J. y Hammet, C. (1999), *Shrinking the State. The Political underpinning of privatization*. Cambridge University Press.
- Fernández Güell, J.; Collado Lara, M. y Guzmán Araña, S. (2015), “Hacia una visión más integrada e inteligente de las ciudades”, trabajo presentado en el *I Congreso Ciudades Inteligentes*, Madrid, España, 24 y 25 de marzo de 2015, disponible en: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/hacia-vision-integrada-inteligente-ciudades>
- Gatica, S. (2012), *La innovación social en Chile y el rol del Estado en su desarrollo*, Santiago de Chile: editado por la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Grandinetti, R. (2017), “Gobierno abierto e innovación. ¿Nuevos aires en la Administración Pública? Retrospectiva para una necesaria prospectiva”, ponencia presentada en el *IX Congreso Latinoamericana de Ciencia Política*, Montevideo, Uruguay, 26 al 28 de julio de 2017.
- Linares, J. (2010), “Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo de Open Government”, en Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*, Madrid: Algón Editores.
- Maríñez Navarro, F. (2012), “El debate abierto del Gobierno Abierto”, trabajo presentado en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena de Indias, Colombia, octubre-noviembre de 2012.
- Maríñez Navarro, F. (2014), “La transparencia: una reflexión ante la propuesta de gobierno abierto”, en Walter, J. y Pando, D. (comps.), *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, editado por SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político) y CERALE (Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa), Universidad de San Andrés.
- Meijer, A.; Curtin, D.; y Hillerbrandt, M. (2012), “Open government: connecting vision and voice”, en *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 10-29, disponible en: <http://ras.sagepub.com/content/78/1/10>

- Mintzberg, H. (1989) “Diseño de Organizaciones Eficientes”, McGill University.
- Mora Alfaro, J. (2015), “Territorio, gobernanza y ciudadanía”, en Grandinetti, R.; Beretta, D.; Schweinheim, G. y Rey, M. (comps.), *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI* (pp. 22-36), Rosario: editado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), el Instituto Nacional de Administración Pública y la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Nan, T. (2012). “Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0”, en *International Review of Administrative Sciences*, 78 (2), 346-368, disponible en: <http://ras.sagepub.com/content/78/2/346>
- Obama, B. (2009), *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, Casa Blanca, Washington, Estados Unidos, disponible en: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2014), *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*, disponible en: http://gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf
- Oszlak, O. (2003), “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 42, no 168, enero-marzo de 2003.
- Parson Desis Lab (2013): *Gov Innovation Labs. Constellation 1.0*. New York, Estados Unidos: The New School.
- Price, Adam (19 de Mayo del 2015): *World of Labs*. Reino Unido: Nesta, Consultado el 08 de Agosto del 2015 de <http://www.nesta.org.uk/blog/world-labs> .
- Pobes Gamarra, I.; Palomar i Baget, J. y Garcia Fortuny, M. (2015), “Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios”, ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 29 de septiembre al 2 de octubre de 2015.
- Ramírez Alujas, A. (2011), “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en

Revista Enfoques, vol. IX, no 15, 2011, disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1979133

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

Reynolds, Sophie (2015): *The landscape of public sector innovation Labs. Design for Europe*. <http://www.designforeurope.eu/news-opinion/landscape-public-sector-innovation-labs>

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

Staton, B.; Kramer, J.; Gordon, P. y Valdez, L. (2016), “From the technical to the political: democratizing design thinking”, ponencia presentada en el *Congreso Internacional Contested Cities*, Madrid, España, 4 al 7 de julio de 2016.

Valenzuela Mendoza, R. (2012), “Retos del Gobierno Abierto bajo un enfoque de política pública”, trabajo presentado en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena de Indias, Colombia, octubre-noviembre de 2012.