**Imagen que contiene objeto, interior, reloj, mesa

Descripción generada automáticamente**

**Sergio Alberto Chica Vélez**

**Cristian Andrés Salazar Ortiz**

Bogotá, D.C., 2023

**REPENSANDO LA INNOVACIÓN PÚBLICA**

**Una mirada desde la Post Nueva Gestión Pública**

# RESUMEN

Este libro es resultado de la Estrategia de Gestión del Conocimiento e Investigación Aplicada desarrollada por la Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal – DFAGE de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, y articula los procesos investigativos llevados a cabo por el Grupo de Investigación Aplicada DFAGE y por el Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP, presentando al lector las indagaciones y abordajes obtenidos de la revisión documental y de los elementos metodológicos utilizados para dar cuenta de los conceptos, definiciones y debates sobre innovación pública que van más allá de las líneas prescriptivas de la Nueva Gestión Pública, NGP.

Presenta un estado del arte respecto a los estudios relevantes en innovación pública desde sus definiciones y aproximaciones funcionales. También presenta un abordaje de las principales investigaciones de los últimos años frente a la innovación pública en Colombia. El documento expone, a manera de clasificación, las principales perspectivas, enfoques y debates asociados a la innovación pública a nivel mundial y en especial en América Latina. Se sustenta que, si bien la innovación pública se asocia a modelos lineales (I+D+i) demarcados por las concepciones de mejora, cambio y transformación asociados a modelos de corte empresarial y concepciones de la Nueva Gestión Pública, NGP, también toman fuerza otros enfoques complementarios que incorporan discursos frente a la creación de valor público, cocreación y valores públicos que se articulan con nuevas concepciones más cercanas a lo que hoy se denomina como Post-Nueva Gestión Pública, P- NGP.

Bajo esta última perspectiva, los laboratorios de innovación pública emergen como espacios para la experimentación y generación de valor público en planos de apertura que desbordan lo gubernamental y que permiten explicar el fenómeno de la innovación en su aplicación práctica. Estos pueden clasificarse a partir del análisis de la innovación en las organizaciones o, como modelos orientados a brindar pautas para la gestión de las organizaciones. Los laboratorios de innovación son espacios híbridos en los que el trabajo colaborativo permite resolver desafíos a través del trabajo creativo de ideas y de la producción de modelos de incubación y de aceleración.

El estudio permite comprender cómo la innovación en la gestión pública es un fenómeno que no se limita a introducir novedades, igualmente es adaptación, reconfiguración y riesgo. También abre un espacio para estudiar los procesos de implementación desde la experimentación en modelos de laboratorios de innovación pública donde sus elementos centrales son la orientación hacia la cocreación de valor público y la realización de valores públicos, la relación gestión pública y conocimiento y, la orientación a resultados e impactos que permitan la garantía y goce de derechos.

Finalmente se presenta una descripción del laboratorio de innovación en administración pública para la ESAP, EsapLab, desde una mirada Post-Nueva Gestión Pública identificando sus características principales y describiendo los principales servicios del laboratorio a sus diferentes grupos de valor como, por ejemplo, los ecosistemas, distrital y nacional, de innovación en perspectiva de hacia un despliegue territorial gracias a la cobertura nacional de la ESAP.

# PROLÓGO

CONTENIDO

[RESUMEN 2](#_Toc134021803)

[PROLÓGO 4](#_Toc134021804)

[INTRODUCCIÓN 8](#_Toc134021805)

[Metodología Comparativa 11](#_Toc134021806)

[Corpus Documental 12](#_Toc134021807)

[Supuestos Investigativos 13](#_Toc134021808)

[Agradecimientos. 13](#_Toc134021809)

[LA POST-NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 15](#_Toc134021810)

[Paradigma de la Gobernanza 20](#_Toc134021811)

[Apertura a la Innovación Pública, Gobierno Abierto y TIC 23](#_Toc134021812)

[La Era *Crowdsourcing* 25](#_Toc134021813)

[Hacia una Administración público-privada abierta y colaborativa 27](#_Toc134021814)

[¿QUÉ DICE LA LITERATURA SOBRE EL CONCEPTO DE INNOVACIÓN PÚBLICA? 30](#_Toc134021815)

[Innovación es… 30](#_Toc134021816)

[Innovación para… 32](#_Toc134021817)

[Abordaje Investigativo Frente a la Innovación Pública en Colombia 37](#_Toc134021818)

[¿Qué entender por Innovación Pública? Conclusiones preliminares 41](#_Toc134021819)

[¿INNOVACIÓN PÚBLICA? PERSPECTIVAS, ENFOQUES Y DEBATES 43](#_Toc134021820)

[Innovación como Mejora, Cambio y Transformación 43](#_Toc134021821)

[Innovación como Creación de Valor público, Cocreación y Valores Públicos 47](#_Toc134021822)

[La Innovación Implica Transferencia de Políticas 54](#_Toc134021823)

[Innovación y Políticas Públicas. Referentes y Procesos Cognitivos 55](#_Toc134021824)

[Investigación en Innovación: Perspectiva del Campo de Estudio 58](#_Toc134021825)

[El Ethos de una Cultura Innovadora 63](#_Toc134021826)

[La Innovación desde una Perspectiva Argumental 67](#_Toc134021827)

[La Innovación al Tablero: Críticas, Objeciones y Discusiones 69](#_Toc134021828)

[Innovación: Múltiples Referentes, Puntos Comunes. Conclusiones Preliminares 85](#_Toc134021829)

[LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA 89](#_Toc134021830)

[Emprendimiento Público: Hacia la Experimentación en la Gestión Pública 103](#_Toc134021831)

[Incubadoras y Aceleradoras de Innovación Pública 107](#_Toc134021832)

[Estrategias de *Big data* 108](#_Toc134021833)

[Laboratorios como Modelos de Innovación Pública 109](#_Toc134021834)

[¿Qué Implica la Generación de Posibilidades? 115](#_Toc134021835)

[¿Qué Implica la Creación de Prototipos y la Gestión de Riesgos? 116](#_Toc134021836)

[¿Qué Implica la Réplica y el Escalamiento? 116](#_Toc134021837)

[¿Qué Implican el Análisis y el Aprendizaje? 117](#_Toc134021838)

[Laboratorios de Innovación: Experimentación y Cocreación. Conclusiones preliminares 121](#_Toc134021839)

[REFLEXIONES PARA IMPULSAR LA INNOVACIÓN PÚBLICA 123](#_Toc134021840)

[LABORATORIO DE INNOVACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAPLAB 126](#_Toc134021841)

[Presentación 126](#_Toc134021842)

[La ESAP y la innovación en la administración pública. retos frente al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 128](#_Toc134021843)

[Creación del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP 132](#_Toc134021844)

[Objetivos del Laboratorio de Innovación en administración pública, EsapLab 135](#_Toc134021845)

[Cocreación del Imagotipo de EsapLab 135](#_Toc134021846)

[Líneas Temáticas 136](#_Toc134021847)

[Consejo Nacional en Innovación Pública de la ESAP 139](#_Toc134021848)

[Comité Académico en Innovación Pública de la ESAP 140](#_Toc134021849)

[Dirección del Laboratorio de Innovación en Administración Pública 140](#_Toc134021850)

[Cubos Regionales de Innovación en Administración Pública 141](#_Toc134021851)

[Gestión del Laboratorio de Innovación en Administración Pública 142](#_Toc134021852)

[Módulos de Cocreación y Experimentación en Administración Pública 143](#_Toc134021853)

[Incubadoras y Aceleradoras de Innovación Pública 144](#_Toc134021854)

[Centro de *Big Data* 144](#_Toc134021855)

[Comunidad Académica de la ESAP 145](#_Toc134021856)

[Comunidades de Práctica (CoP) de Innovación en Administración Pública 145](#_Toc134021857)

[Ecosistema del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP 147](#_Toc134021858)

[CONCLUSIONES GENERALES 149](#_Toc134021859)

[LISTADO DE REFERENCIAS 154](#_Toc134021860)

**Índice de Tablas**

[Tabla 1. Caracteristicas Diferenciales entre NGP y P-NGP 17](#_Toc134021886)

[Tabla 2. Síntesis de Abordajes Investigativos sobre Innovación Pública en Colombia 40](#_Toc134021887)

[Tabla 3. Síntesis de los Enfoques Sobre Innovación Pública y sus Principales Narrativas 85](#_Toc134021888)

[Tabla 4. Puntos de Interrelación entre Laboratorio de innovación y Gobierno abierto 96](#_Toc134021889)

[Tabla 5. Temáticas abordadas por Laboratorios de Gobierno en América y Europa 98](#_Toc134021890)

[Tabla 6. Experiencias innovadoras y sus correspondientes justificaciones 118](#_Toc134021891)

[Tabla 7. Prospectiva del Laboratorio de Innovación en Administración Pública – EsapLab 132](#_Toc134021892)

[Tabla 8. Ideas clave para la creación del Laboratorio de Innovación en Administración Pública 134](#_Toc134021893)

**Índice de Figuras**

[Figura 1. Enfoques de Innovación Pública 43](#_Toc134021894)

[Figura 2. Cadena de Resultados 45](#_Toc134021895)

[Figura 3. Tipos de Investigaciones en torno a la Innovación 60](#_Toc134021896)

[Figura 4. El Ecosistema Público 62](#_Toc134021897)

[Figura 5. Elementos Característicos de los Laboratorios de Innovación Pública 89](#_Toc134021898)

[Figura 6. Actividades de los laboratorios de innovación 92](#_Toc134021899)

[Figura 7. Diferencias entre laboratorios de gobierno y laboratorios ciudadanos 93](#_Toc134021900)

[Figura 8. Pilares y Referentes Conceptuales del Gobierno Abierto 96](#_Toc134021901)

[Figura 9. Síntesis de la gestión de laboratorios Modelo UNICEF 102](#_Toc134021902)

[Figura 10. Procesos de Desarrollo de un *Big data* Center 109](#_Toc134021903)

[Figura 11. Relatos aprehendidos en materia de Innovación Pública 124](#_Toc134021904)

[Figura 12. Objetivos de Innovación publica PND 2018 -2022 130](#_Toc134021905)

[Figura 13. Propuesta de Imagotipo para EsapLab 135](#_Toc134021906)

[Figura 14. Propuesta de Estructura del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP 136](#_Toc134021907)

[Figura 15. Cubos Regionales de Innovación en Administración Pública 141](#_Toc134021908)

[Figura 16. Laboratorio de Innovación en Administración Pública 144](#_Toc134021909)

# INTRODUCCIÓN

“El término innovar etimológicamente proviene del latín innovare que quiere decir cambiar o alterar las cosas introduciendo novedades” [Formichela –2005].

Burgos & Lalángui, 2015: p. 41

Innovar, en lo público, implica construir y proyectar una imagen de futuro a partir de la cual se revalúen los instrumentos, procesos, productos e incluso los conocimientos y las actitudes que nos impiden llegar a un cambio social deseado. La innovación nos permite descubrir nuevas formas de ser, hacer y aprender con el propósito de alcanzar objetivos particulares y generales que, en todo caso, generan valor público y sostenibilidad social e institucional.

Innovar en lo público, desde las organizaciones públicas y/o privadas así como desde las acciones ciudadanas, implica asumir la creatividad como una capacidad humana cuyo desarrollo e involucramiento en los campos de la administración pública es un punto de partida estratégico respecto de la necesidad de generar herramientas que permitan enfrentar de manera más adecuada los conflictos y capacidades de las ciudadanías, como también las amenazas y oportunidades del entorno, lo cual implica, entre otros aspectos, repensar las formas en que se gobierna, en que se estructuran las decisiones, en que se establecen diálogos sociales y organizacionales, y las formas en que se crean productos públicos y privados con impacto social; de tal manera que los problemas complejos (perversos) y la incertidumbre respecto del futuro sea una oportunidad retadora de aprovechar recursos y desarrollar nuevas capacidades en la administración pública.

Innovar requiere pensar y sentir de una manera diferente, esto implica una revolución mental en la administración pública para lograr comprender que las cosas se pueden hacer de maneras alternas a las formas tradicionales como se vienen haciendo y, así, lograr mejores y mayores resultados.

El gran reto desde la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, frente a la administración pública en Colombia en el siglo XXI, es contribuir a la innovación de nuevas maneras de gobernar colaborando con la sociedad, con la idea de estructurar espacios más abiertos en los cuales sea posible la cocreación de acuerdos con legitimidad, que hoy en día son necesarios para poder ofrecer soluciones públicas aceptadas y promovidas por diversos actores de la sociedad con el propósito de promover el goce efectivo de sus derechos.

En tal sentido, cobra importancia el desarrollo de apuestas de investigación que permitan comprender y explicar los alcances y desafíos de la innovación en la administración pública en Colombia en contextos locales, a partir de marcos teóricos que no necesariamente sean los propios de enfoques mercado céntricos o de la Nueva Gestión Púbica, NGP.

Pensar la innovación pública más allá de la NGP (Post NGP – P-NGP -) con el propósito de construir nuevos modelos de cocreación pública en contextos locales, objetivo central de nuestra investigación frente al caso de la administración distrital de Bogotá, requiere de la elaboración de un estado del arte respecto a las diferentes tendencias en materia de innovación pública y de sus modelos instrumentales de cocreación como es el caso de los laboratorios de innovación pública. Hablar de innovación, sobre todo de innovación pública, significa un alto grado de complejidad en relación con los diversos y, en muchos casos disímiles conceptos y enfoques de innovación que existen en la literatura relacionada y los cuales en muchos casos tienden a alinearse con los desarrollos prescriptivos de la NGP.

La innovación es un concepto dinámico que expresa diversas posiciones o expresa un referencial asociado a contextos particulares en términos espaciales y temporales, como también a los enfoques desde los cuales es construido, a manera de ejemplificación, la innovación vista desde un enfoque lineal comprenderá las acciones llevadas a cabo en el marco de la investigación y el desarrollo científico, pero por otra parte, la innovación vista en el marco de enfoques como el *open government*, será entendida como capacidad para la cocreación, el primero asociará la innovación con elementos mayoritariamente tecnológicos que despliegan valores económicos tales como la eficiencia, eficacia, efectividad y economía que se armonizan con los enfoques de la NGP. En tanto que el segundo se basará en la gestión de mecanismos colaborativos e incluso cooperativos, donde valores públicos como la confianza, la corresponsabilidad, el compromiso ciudadano, la participación y la transparencia, entre otros, cobran importancia en escenarios de ejecución de políticas públicas; en este segundo caso, los enfoques de la P-NGP permiten hacer nuevas lecturas frente al fenómeno de la innovación pública.

El marco de análisis de la innovación tiende a ser más complejo aún, cuando se involucra el debate asociado al adjetivo “público”, ¿es posible hablar de sector público, gestión pública, administración pública e innovación pública como si se tratará del mismo fenómeno?, en este proceso de investigación se considera que los tres ámbitos son diferentes y, por ende, las referencias de la innovación tienden a no ser tan homogéneas como se han venido tratando en la literatura. Y esto queda expuesto al leerlo desde los enfoques de la P-NGP. Dicho en otras palabras, mientras se observa una amplia diversidad en el manejo del concepto de innovación, pareciera existir una tendencia a tratar de manera indistinta: innovación pública, innovación en la gestión pública, innovación en el sector público, innovación estatal, lo que, a nuestro parecer, es un error conceptual propio de las posturas NGP, en tanto se alude a ámbitos de gestión diferenciados claramente.

En el contexto de la gestión pública colombiana, existe una tendencia a entender por innovación pública la aplicación de nuevos métodos, políticas y productos (bienes y servicios públicos), como respuestas eficaces a problemas públicos, como cambios ante las expectativas ciudadanas para el logro de la gobernabilidad, con el propósito de incrementar la eficiencia en términos de reducción de costos y la eficacia administrativa entendida como el logro de metas de producto (Chica, 2018).

Esta mirada de la innovación pública en Colombia, entendida como mejoramiento, cambio o transformación en el diseño, producción y entrega de productos públicos, correlaciona innovación pública con eficiencia y eficacia, desde una dimensión mercado céntrica que se alinea con los enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Chica, 2011). Posicionando el concepto de creación de valor público como singularidad económico-administrativa en detrimento de la creación de valores públicos como pluralidad político-administrativa.

El discurso de la innovación en la gestión pública en Colombia se enmarca en un discurso ambiguo y polifónico (Chica, 2018: p. 7), que no tiene un estatuto de sentido en sí mismo, sino que requiere de un sistema de ideas que proceden principalmente de enfoques de la NGP que le dan significado y, es empleado de manera retórica en diversos contextos persuasivos como la “mejor receta” para superar los modelos burocráticos. Se presenta como un imperativo que no es controvertido y que se ajusta a las demandas de las nuevas realidades del siglo XXI. Sin embargo, vale preguntarse sobre qué es la innovación pública, cómo impacta en los modelos de gestión de la administración pública, cuáles son los marcos conceptuales y de referencia que explican su emergencia y, cómo ir más allá del sentido de la NGP hacia una P-NGP.

Desde la concepción dominante del discurso de innovación pública en Colombia, una de las principales dificultades que enfrenta la gestión pública es superar la brecha entre los procesos de ideación y formulación y, la implementación de las acciones públicas hacia el goce efectivo de los derechos ciudadanos, más allá de la mera entrega de productos públicos. ¿Cómo la innovación pública incide en el logro de cambios comportamentales en lo público? ¿Cómo la innovación pública facilita el cambio social? ¿Cómo la innovación pública facilita la creación y gestión de confianza ciudadana frente a lo público? Son por ejemplo preguntas que ameritan respuestas operacionales desde el estudio de los valores públicos y su relación con los procesos de cocreación pública, concepto que da un giro al concepto de innovación pública. En este sentido, el principal objetivo de este libro es identificar los alcances y desafíos de la innovación pública en la administración pública colombiana a partir de los enfoques de la Post-Nueva Gestión Pública con el propósito de construir un modelo de cocreación pública.

Para tal fin, este documento se estructura en ocho capítulos precedidos por esta introducción. El primer capítulo, la Post-Nueva Gestión Pública, se orienta a demarcar asociaciones teóricas y conceptuales respecto a una posible manera de abordar la innovación pública desde la perspectiva de la Post-Nueva Gestión Pública, P-NGP. El segundo capítulo, ¿Qué dice la literatura sobre el concepto de Innovación Pública?, construye un relato de la innovación como concepto, enfoque y metodología, a partir del tratamiento y clasificación de literatura especializada en los temas de interés.

En el tercer capítulo, ¿Innovación Pública? Perspectivas, Enfoques y Debates, se realiza una síntesis esquemática de las narrativas asociadas al concepto de innovación pública, tomando como referencia cuáles son los principales enfoques y ejes de debate que emergen de la literatura sobre el tema. En el quinto capítulo, Laboratorios de Innovación Pública, presenta una reflexión sobre la emergencia de los laboratorios de innovación pública la cual está relacionada con la gestión de modelos de innovación en el marco de las relaciones público-privadas. El sexto capítulo, reflexiones para impulsar la innovación pública, se presentan los principales elementos de análisis que los autores identifican de la innovación en su articulación con la post nueva gestión pública. En el capítulo siete, se presenta el Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP - Esaplab, en el cual se resaltan los avances y discusiones en materia de creación de valores públicos como una mira más amplia de la innovación pública. Este laboratorio de Innovación en Administración Pública busca contribuir a consolidar el ecosistema de innovación pública y sintetiza el trabajo investigativo realizado complementado con los aportes de la comunidad académica.

En el capítulo final se presentan las principales conclusiones de los autores, correspondientes a cada una de las partes, anteriormente mencionadas, por medio de las cuales se encuentra estructurado el documento: para el caso de las tendencias Post-Nueva gestión pública los autores resaltan las principales aristas relacionadas con la innovación a parir de la respuesta al interrogante respecto a qué es innovación pública, el relato resultante da cuenta de los referentes de innovación asociados a la construcción de un concepto cuya comprensión resulta compleja dada la diversidad y multiplicidad de autores que han procurado dar cuenta de qué es y cuáles son sus elementos constitutivos. El abordaje de las perspectivas o enfoques de innovación es un punto necesario para procurar entender estado actual de los debates en la materia, en este trabajo se destacan enfoques de la innovación como como mejora, cambio o transformación, la innovación como referencial argumental, la innovación como marco cognitivo de políticas públicas, entre otros y en especial, el abordaje de los laboratorios de innovación, entendidos desde la perspectiva de la gestión de los modelos que buscan replicabilidad y sustentabilidad.

La aproximación metodológica utilizada para este trabajo, busca dar cuenta del objetivo planteado e implica ir más allá de la mera construcción y descripción de casos ejemplificados que se limiten a discernir similitudes y a dar explicaciones de su éxito en términos de fuerzas rectoras (tensiones políticas, fuerzas fiscales, liderazgos, coyunturas, etc.) o dar cuenta de la mera aceptación cognitiva de ideas, creencias y valores como resultado sin tener presente el proceso.

Metodológicamente se busca analizar por medio de la contrastación respecto a marcos referenciales de la P-NGP, las formas organizacionales, herramientas y procesos en materia de innovación pública en la administración pública colombiana, con el propósito de plantear líneas inferenciales y proyectar un modelo de cocreación pública para la administración pública de la ciudad con epicentro en la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Desde el marco teórico planteado, el enfoque epistemológico propuesto se orienta desde una perspectiva ontológica nominalista, donde la investigación es entendida como un producto social construido desde la cognición y la acción humana. En este sentido el análisis de los instrumentos y procesos de la innovación pública serán entendidos como un fenómeno cognitivo particular y cambiante. Por lo cual se hace énfasis nuevamente que “no se busca dar cuenta de supuestas regularidades y relaciones causales universales, sino de experiencias cognitivas relativas que dan cuenta de múltiples significados subjetivos”.

## 

## Metodología Comparativa

Para los autores, la metodología comparativa a emplear se construye a partir de un referente hermenéutico y de análisis del discurso. Dado que se busca identificar desde formas interpretativas, diversos dispositivos enunciativos. Esto con el fin de construir un relato teórico respecto a los ámbitos y procesos de producción argumental, que plantee un orden que logre captar los sentidos contextuales y situacionales del fenómeno cognitivo en el caso a contrastar desde los marcos cognitivos inherentes a Post NGP.

La investigación busca analizar, mediante casos comparados, la comparación de los procesos cognitivos que se trazan en las dinámicas de innovación pública en el caso de la administración pública colombiana, se busca explorar patrones, reglas y regularidades existentes, así como establecer cambios diferenciados con el propósito de explicar tales tendencias y cambios frente a postulados de la P-NGP.

La metodología comparativa se construye a partir de un referente hermenéutico basado en preguntas tópicas que busca visibilizar desde formas interpretativas, dispositivos retóricos que se “tejen” en foros de políticas. Esto con el fin de construir un relato teórico y metodológico respecto a cómo visibilizar dispositivos retóricos que planteé un orden que permita captar los sentidos contextuales del fenómeno en dos casos a comparar.

El método comparado permite establecer regularidades (De Caïs, 1997) que (re)ordenan las descripciones y permite sintetizar tanto los elementos diferenciadores como los similares frente al fenómeno objeto de estudio. La comparación busca validar los instrumentos, conceptos y marcos teóricos desarrollados.

## Corpus Documental

Cuatro han sido los tipos de información básica que fueron considerados para adelantar esta investigación:

* Información bibliográfica y documental relacionada con las temáticas referentes a la innovación pública, la Nueva Gestión Pública y la Post-Nueva Gestión Pública. Así como con cada uno de los aspectos (conceptos y temas) que exigen la reconstrucción permanente del estado del arte, marco teórico y el diseño metodológico de modelos de interpretación del fenómeno de estudio.
* Documentos de diverso orden que producen los grupos y personas involucradas en la administración distrital del nivel central, descentralizado y local (informes gubernamentales, diagnósticos, documentos prospectivos, documentos teóricos, normas jurídicas, informes de gestión, programas de gobiernos, planes de desarrollo, pronunciamientos públicos, etc.), frente a procesos e instrumentos de innovación pública (2016 – 2019).
* Documentos difundidos desde instancias no gubernamentales tales como Cámara de Comercio de Bogotá, universidades, ONG, información periodística y, desde otras instancias nacionales e internacionales frente a procesos de innovación pública en el Colombia y en el gobierno de Bogotá (2016 – 2019).
* Entrevistas etnográficas con actores relevantes. alcalde mayor, alcaldes locales, secretarios, subsecretarios, concejales, consejeros de planeación, expertos técnicos vinculados al proceso, periodistas que han cubierto apartados del proceso de innovación pública y los demás actores que emerjan a partir de las diferentes pesquisas.

## Supuestos Investigativos

* Principio de simetría e imparcialidad. Dentro de la investigación fue indispensable, el empleo de una metodología simétrica e imparcial, que explique los dos lados de la moneda, en donde se ha de utilizar un único estilo de explicación en que los mismos tipos de causas sirvan para explicar las creencias verdaderas y las falsas.
* Ordenación del conjunto de observaciones en función de acuerdos y principios de lectura establecidos con pares de estudio. La construcción de la exposición del orden generado en la investigación, fue un trabajo ante pares de discusión, para lo cual se buscó insertar la investigación en una comunidad discursiva – grupo de investigación.
* Para el caso de entrevistas con fuentes determinadas se escuchó atentamente tanto los relatos solicitados como los no solicitados, pues, tanto las presencias como las ausencias de lo indagado en el relato expresan valores, reglas, definiciones, argumentos y expectativas respecto al proceso argumental. Para este efecto se realizaron una serie de entrevistas etnográficas, las cuales se estructuraron de manera flexible, por tanto, no se elaboraron cuestionarios, sino que, por contrario, se ingresó al campo de estudio con una lista de temas a partir de la cual se movilizó el diálogo con los actores realizando preguntas indirectas que son empleadas como disparadores o detonadores que estimularan al entrevistado a hablar sobre un tema en particular.

Los instrumentos metodológicos utilizados fueron: Matrices de análisis documental; Mapas mentales relacionales (mediante el uso de software como C-map Tools); Diarios de campo; Entrevistas informales y semi estructuradas; Construcción de mapas mentales para el análisis de campos cognitivos (Chica, 2012); Análisis relacional de variable por medio de Atlas.ti – NVivo 10 (Triangulación).

## Agradecimientos.

Este libro cuenta con la colaboración de múltiples y maravillosas personas que han colaborado de múltiples e importantes maneras.

Cristian Salazar expresa sus sinceros agradecimientos a: Jakeline Vargas, Jonathan Silva, Enver Vargas, Daniela Castañeda, Gilberto Borda, Luisa Pamplona, Dayana Ocasiones, Estefany Ricaurte, Iván Ariza, José Steven Triana, Keilly Nathaly Soto, Marinella Gualteros, Naila Yali, Maily Arias Kader, Lizeth Campos, Lucia Fernanda Salgado, Luis Enrique Guerrero, Ingrid Hernández, Cesar Andrés Rodríguez, Catalina Morales, María Alejandra Clavijo, Andrés Zamudio, Xiomara Barrera y Tania Morales, quienes, en diferentes momentos, y de diversas maneras, aportaron sus conocimientos, experiencias y aprendizajes a la construcción de este documento.

# LA POST-NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El presente capítulo se orienta a demarcar asociaciones teóricas y conceptuales respecto a una posible manera de abordar la innovación pública desde la perspectiva de la Post-Nueva Gestión Pública, P-NGP, la cual implica un alejamiento de las reformas basadas en la NGP, dejando de lado la orientación hacia el mercado y mercantilización del Estado y, se consolida en un enfoque basado en las capacidades colaborativas entre Estado y Sociedad; las características del enfoque P-NGP serían: (Riascos, 2010):

* Una perspectiva de apertura basada en una mayor participación de la ciudadanía en asuntos de Gobierno;
* Incrementos en los niveles de colaboración y asociatividad entre los sectores público y privado;
* Mayor preponderancia y capacidad de gestión por parte de administraciones o autoridades locales, en términos de gestión para el desarrollo económico y social.

La P-NGP busca incrementar los escenarios proclives a la gobernanza que potencien una mayor relación entre actores públicos y privados y logren institucionalizar mayores y mejores canales de control y rendición de cuentas, lo cual está sustentado en las “áreas grises” (Pliscoff, 2012) que entrañan la implementación de estrategias de NGP basadas en la eficacia y la eficacia, las cuales si bien se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados, dejan abiertos canales que pueden desencadenar hechos de corrupción e ineficiencia administrativa (Chica y Salazar, 2016: p. 116).

La P-NGP desde la mirada de Christensen y Lægreid (2005, 2007, 2012) mediante su modelo *Whole-of-government Approach*, WoG, (Totalidad del Gobierno - TG), plantea la necesidad de abordar los problemas de delegación estructural de la autoridad en los niveles político-administrativos, generados por las formas segmentadas de coordinación horizontal y vertical que privilegia la NGP (Chica y Salazar, 2016: p. 116).

La P-NGP es una respuesta a las fallas y vacíos que han ocasionado las doctrinas de la NGP, frente al “conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno” (Culebro, 2014, p.54) desde:

* La implantación de herramientas gerenciales, provenientes del sector privado que han sido transferidas al sector público, tal es el caso de los modelos de innovación adaptados para las administraciones públicas.
* La promoción del uso de herramientas que buscan lograr mayor especialización vertical (por medio de la distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos, mayor autonomía y discrecionalidad del funcionario público en la toma de decisiones) y, horizontal (desde la creación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares que están en competencia).
* Uso de herramientas gerencialistas y delegación de autoridad a funcionarios públicos con el propósito de otorgarles una mayor libertad para la solución de problemas públicos.

Hacer las cosas en la administración pública a imagen y semejanza del sector privado, para la creación de valor público, privilegiando la cultura innovadora y el emprendimiento autónomo de los funcionaros públicos en la búsqueda del logro de la eficiencia, la eficacia, la efectividad y la economía en la función pública, ha sido una filosofía administrativa que siguen promoviendo los defensores de las doctrinas de la NGP, sin embargo, al evaluar el logro de los fines del Estado desde el goce efectivo de derechos, el logro de la dignidad humana, el despliegue de valores públicos (tales como la confianza, el compromiso ciudadano, la concurrencia de actores -o participación-, la cooperación, la colaboración, la comunicación y la transparencia de lo público, la coordinación entre actores y, la consolidación de una cultura ciudadana basada en democracia), son muchos los interrogantes que dejan los enfoques de la NGP frente al cuidado ciudadano y de lo público.

El mundo globalizado y las nuevas realidades territoriales imponen grandes desafíos tanto a la sociedad como al Estado, en particular el reto de transformar las organizaciones, la gestión pública y al propio Estado, haciéndolo más efectivo en sus intervenciones gracias a la generación de valor público como expresión que reivindica su papel como garante de los intereses ciudadanos y principal responsable de las dinámicas del desarrollo socio económico. La sociedad, cada vez más inter conectada del siglo XXI ha impuesto nuevos retos y desafíos, tales como (Boisier, 2004):

* Transformaciones demográficas;
* Envejecimiento de la población;
* Cambios en patrones tecnológicos[[1]](#footnote-1);
* Urbanización y expansión de las ciudades;
* Cambio y crisis climática;
* Construcción de ciudadanías activas y diversas[[2]](#footnote-2);
* Nuevos escenarios y formas de protesta y movilización social supra nacionales;
* Gobernanza democrática: el Estado no es el único centro del gobierno de la sociedad.

Lo anterior se ha traducido en demandas globales a la administración pública, entre las cuales se incluyen (Boisier, 2004): la afirmación del sistema democrático y el goce efectivo de los derechos humanos; mayor inclusión en procesos de políticas públicas que vayan encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad; fortalecimiento de las instituciones y; gestión equilibrada y eficiente de las finanzas públicas y de la macroeconomía. Todos estos planteamientos propuestos como una lectura visionaria por el profesor Sergio Boisier, implican un replanteamiento de los fundamentos Estado-céntricos burocráticos y de los enfoques post burocráticos mercado-céntricos de la Nueva Gestión Pública.

El desarrollo de una administración pública orientada hacia la producción de democracia implica la producción de nuevos y mejores escenarios públicos (socio-céntricos), hechos para el despliegue de valores públicos, del goce efectivo de derechos y de las garantías legales; para lo cual, mecanismos innovadores como los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, las conferencias de concesos (juicios ciudadanos), el desarrollo de aplicaciones digitales (app) y, la integración de redes sociales aplicadas a contextos de la gestión pública, mediadas por la navegación ilimitada en internet por parte de la ciudadanía, plantean nuevas maneras de repensar el Estado y su relación con la ciencia y la tecnología, la sociedad civil y la empresa privada. Esto con el propósito de lograr un desarrollo compartido, y nuevas maneras de delegación de funciones y la producción de nuevos productos y servicios que replantean los límites entre lo público y lo privado, así como entre los sectores y niveles de la administración pública.

Las alternativas de solución, por ejemplo, de la educación, van más allá de las competencias, instrumentos, mecanismos y saberes disciplinares del sector educación, implican desafíos inter disciplinares y la aplicación de elementos transdisciplinares. La salud, la nutrición, el deporte, las telecomunicaciones o la gestión medio ambiental, tienen mucho que aportar frente a la definición y solución de los problemas de la educación y viceversa. Pero también, desde una mayor articulación entre lo estatal y lo empresarial, desde una perspectiva de gobernanza multinivel y secto-territorial, que reconozca la interrelación de la nación y las regiones, así como el desarrollo particular en cada una de ellas, pero desde articulaciones intersectoriales.

Los trabajos de Christensen & Lægreid son referentes centrales de la P-NGP, especialmente su modelo de *Whole of Government (WoG)* el cual puede verse desde una doble dimensión: desde una dimensión operativo-instrumental y desde una dimensión cultural. En la primera el WoG propone la reorganización de las estructuras organizacionales de la administración pública para incorporar mecanismos de cooperación y trabajo unido (conjunto), orientado hacia la coordinación, colaboración y cooperación vertical y horizontal (C+C+C). Desde la segunda dimensión, el *WoG* se enfoca en enraizar un conjunto de valores públicos tales como confianza, compromiso, colaboración, participación, trabajo en equipo y formación en derechos de la función pública; siendo resultado de la combinación de ambas dimensiones, una provisión más integral de servicios al ciudadano (Chica y Salazar, 2016: p. 117). Para Van Gestel & Teelken (2004) la P-NGP difiere de la NGP en torno a las características expuestas en la sigueinte tabla.

**Tabla 1. Caracteristicas Diferenciales entre NGP y P-NGP**

| Característica | NGP | P-NGP |
| --- | --- | --- |
| a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro) | Elección racional, eficiencia | Equidad social, humanización, Democracia |
| b) Meta y estrategia de la reforma (meso) | Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles | Se centra externamente en los problemas de la sociedad;  Mejoramiento de la confianza y la creatividad |
| c) Modelo de gobernanza (macro) | Mercado, empresa | Comunidad, red |
| d)Políticas públicas, administración y control (meso) | Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración. | Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control |

Fuente: Van Gestel & Teelken, 2004, p. 432; dispobible en: Chica y Salazar, 2016.

Chica y Salazar (2016) realizan una lectura de la Post-Nueva Gestión Pública señalando que esta no corresponde necesariamente a un rompimiento con la Nueva Gestión Pública, pero tampoco a una continuación de las reformas NGP. Propiamente la P-NGP puede rastrearse hacia los años 80, como una postura crítica de autores provenientes de países desarrollados del norte de Europa en función a las limitaciones que las reformas NGP presentaron en la generación de resultados o soluciones apropiadas a los problemas públicos sobre los cuales se promulgaron. Incluso autores como Christensen y Laegreid señalan que la P–NGP se presentaba como un conjunto de reformas cuyo objeto era resolver los problemas generados precisamente por las reformas NGP como, por ejemplo, los problemas de coordinación, la fragmentación institucional y la proliferación de las tendencias a la agenciación y la clientelización.

Dado lo anterior, Chica y Salazar (2016) exponen que, a nivel general, los exponentes de la P-NGP proponen modelos que demandan por mayor centralización entendida como mayor capacidad del gobierno central a partir de procesos como la confianza, la apertura y la transparencia asociados a mecanismos de *accountability* y rendición de cuentas en un enfoque de relaciones sustentado en mayor participación social, en otras palabras mejoras en la capacidad de gobierno en función de marcos de gobernanza. Con base en este último aspecto, Cohen (2016) señala para el caso de las reformas del servicio civil en Israel que la principal característica de la P-NGP radica en la asunción de métodos de gestión orientados a fortalecer las capacidades de los niveles superiores de Gobierno, tales como los Ministerios, en torno a la formulación de políticas y la integración sectorial y la coordinación horizontal.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre las implicaciones de las reformas P-NGP sobre el Gobierno y la Administración pública, para lo cual es pertinente lo señalado por Pollitt(2016), cuando señala que ni el modelo burocrático ha sido reemplazado por la NGP, ni esta será reemplazada por la P-NGP, sino que las futuras innovaciones gubernamentales se constituyen en procesos complejos de desplazamiento que traducen una coexistencia híbrida de las diferentes doctrinas y estilos de gestión. Las tendencias actuales adecúan los propósitos de las tenencias pasadas y los actualizan, pero también se modifican conforme su contenido doctrinario e ideológico.

Al respecto, Oszlak (2013) señala que el rol del Estado implica reconocer la correlación de fuerzas políticas coyunturales, que desplazan históricamente el péndulo del rol del Estado hacia el servicio del interés general de la sociedad (encarnados en la sociedad civil), hacia los intereses de los sectores económicamente dominantes (encarnados en el mercado) o de los intereses de los propios burócratas (encarnados en el propio Estado). Plantea que los modelos y paradigmas en América Latina, han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos y retóricos que sus realizaciones concretas a lo cual la P-NGP se ajusta con los discursos de innovación pública al hacer énfasis en los procesos de implementación más que en el diseño mismo.

El paradigma burocrático, de las primeras reformas administrativas de los años 60 y 70 en América Latina, desarrolló una retórica que movilizaba los intereses de unos cuerpos burocráticos en gestación por copar el Estado, bajo el discurso de la modernización. La Nueva Gestión Pública, como paradigma discursivo en los años 80 y 90, planteó una serie de doctrinas de reforma que privilegiaron los intereses, valores e ideas de mercado. De ahí que sea posible plantear, a la luz de las ideas de Oszlak, que, más que una ruptura frente al paradigma burocrático y la NGP, se da un giro del péndulo, en la primera y segunda décadas del siglo XXI, en el cual se visibiliza de manera discursiva a la sociedad civil y emerge una retórica de la gobernanza, la trasparencia (Moriconi, 2012) y, la innovación pública. Este discurso doctrinario e ideológico, se ha denominado de Post-Nueva Gestión Pública, P-NGP.

Esta última afirmación permite complementar lo dicho con las tres perspectivas de análisis usadas por Christensen & Fan (2016) para revisar las reformas implementadas en China durante la última década, también bajo la égida P-NGP. Para los autores, estas reformas pueden ser comprendidas por las expectativas del Gobierno central en materia de: (a) Lo Instrumental-estructural: los reformadores esperaban generar mayor control en la formulación y ejecución de las políticas, el cual se había dificultado en gran parte por la alta complejidad estructural del aparato de Gobierno; (b) Lo institucional y cultural: las reformas han sido propuestas como mecanismo de instrumentalización de un andamiaje axiológico que sea consecuente con las necesidades políticas y de control asociadas atrás, en otras palabras, las reformas fueron promovidas para recuperar la importancia de las tradiciones culturales como base de los liderazgos políticos; (c) Lo Mítico/simbólico: el liderazgo político como eje de los símbolos identitarios para abogar por un mayor control e coordinación. (Christensen & Fan; 2016: p. 6)

De lo anterior se observa que la P-NGP como proceso de reforma implica una visión triple de las necesidades de la Administración Pública en torno a la importancia de hacerla más democrática, esto es, con una menor fragmentación de su aparato y con mayor capacidad de los líderes políticos y las instituciones para fomentar mecanismos de coordinación:

“Therefore, as a remedy for NPM, the core ideas of post-NPM are to strengthen the central political order through structural reintegration and by increasing capacity at the top (Christensen and Lægreid, 2007). At the same time, horizontal coordination between government agencies and sectors is important and control over coordination should be from the top. Increased coordination between sectors has been brought about not only through cross-sectoral programmes or ‘super-networks’ (Gregory, 2006), but also through more pragmatic ‘smart practice’, including cooperation between public institutions with the same users or client groups (Bardach, 1998).” (Christensen & Fan; 2016: p. 4)

La anterior cita permite reflexionar sobre la transformación del aparato administrativo a partir de los postulados Post-NGP, en torno al incremento del control, la centralización y la capacidad de coordinación. Puede decirse que uno de los elementos fundamentales de dicha transformación radica en la reestructuración de las burocracias, pero sobre todo, como señala Penz y otros (2017), en la adopción de modelos innovadores de gestión en red y de gobernanza, en donde subyacen tres importantes precisiones: (a) las redes son mejores que las burocracias jerarquizadas en temas como la coordinación a partir de su tendencia a la horizontalidad y al reconocimiento de las capacidades de todos los actores involucrados; (b) el reconocimiento que, en la prestación de los servicios públicos, son fundamentales no solamente los organismos gubernamentales sino también las organizaciones del tercer sector que comprenden formas de autoorganización más eficientes que alimentan colaborativamente a los Gobiernos y; (c) la importancia de fortalecer mecanismos de control de las políticas, que sean más eficientes que el simple proceso de mando, incluyendo herramientas innovadoras de autocontrol, control social y control a los instrumentos de política.

En síntesis, estos elementos definidos líneas atrás permiten identificar cómo, ante las limitaciones enfrentadas por las reformas NGP, e incluso ante los problemas derivados de estas, subyacen propuestas como las iniciativas de innovación pública tipo P-NGP que implican reconocer nuevas realidades nominadas por Laffin (2016) como como *Post-Democracy* que identifican formas de interacciones entre actores estatales, no estatales, púbicos, privados, mixtos, entre todas las variedades posibles y, que enmarcan un cambio en la tendencia de gestión de lo público desde perspectivas basadas en ecosistemas de innovación pública operados desde lógicas de gobernanza.

## Paradigma de la Gobernanza

La gobernanza alude a un paradigma en función de la crisis de legitimidad y representatividad de los sistemas políticos producto de las limitaciones propias de los modelos de Estado de Bienestar y socialista a partir de los años 70. En el caso latinoamericano se evidencia que dados los incipientes resultados de las tendencias de ajuste estructural[[3]](#footnote-3) en materia de resolución de problemas sociales, se generaliza un enfoque basado en la necesidad de democratizar la gestión gubernamental, asumiendo que la participación de la sociedad en la gestión de problemas sociales posibilita una mejor capacidad de respuesta, pero implica a su vez un cambio en las pautas de comportamiento e interrelaciones entre gobernantes y diversos grupos sociales.

La gobernanza, como enfoque, critica aquellos supuestos tendientes a señalar que el gobierno es el único capaz de conducir a la sociedad a través de su gestión, puesto que esta es incapaz por sí misma para resolver sus problemas. Estos supuestos son falaces en tanto asumen simplistamente que los problemas del gobierno desaparecen al adquirirse capacidades institucionales, fiscales y administrativas. En contravía a esta visión, la gobernanza arguye que más allá de aumentar la capacidad del gobierno sobre una sociedad pasiva, se debe potenciar la construcción de alianzas y formas cooperativas de gestión, entre los agentes públicos, sociales y privados, en aras de construir una codirección de la sociedad de forma subsidiaria y asociativa (Aguilar Villanueva, 2009), implicando con ello que el gobierno es despojado de su carácter jerarquizado dando a otros actores una participación relevante en asuntos sociales.

Así las cosas, la gobernanza promueve un modelo de estado relacional apoyado en la ciudadanía como eje de las políticas públicas (Conejero, 2005), es decir, que en el marco del proceso político decisional, se modulen los modelos burocráticos y gerenciales, en el sentido de, como señala Prats citado por Montecinos, “organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia” (Montecinos, 2012, p. 353), generando lógicas de gestión basadas en el redimensionamiento de lo público más allá de la esfera gubernamental con base en la transformación de los roles y estructuras interactivas entre aparatos gubernamentales y la sociedad sobre asuntos socialmente relevantes; en la adecuación de canales de intercambios y comunicación existentes y; en la motivación de la inclusión y participación de los intereses sociales en ámbitos decisorios.

En síntesis, la gobernanza da cuenta de la emergencia y consolidación de un paradigma sobre el ejercicio de gobierno con base en la preeminencia de escenarios de configuración de los procesos de toma de decisiones en los cuales se asumen nuevas responsabilidades por parte de todos los actores involucrados para intervenir interdependientemente asuntos públicos a partir del reconocimiento de saberes, intereses, recursos y capacidades de cada uno de ellos.

Por otra parte, la gobernanza comporta un proceso regulatorio intersectorial en el que la participación de múltiples agentes[[4]](#footnote-4) pretende tanto subsanar los efectos de determinados riesgos sociales (González-Chavarría, 2014), como la consecución de metas colectivas (Pérez, 2014), dando sentido al establecimiento de marcos institucionales conforme a interacciones coordinadas por reglas que determinan la asignación de recursos, los instrumentos de monitoreo y las formas institucionalizadas de acción. Desde este enfoque neoinstitucional, la mejora en el desempeño de la administración pública ya no se orienta al cumplimiento de la racionalidad formal y funcional, sino, por el contrario, hacia el hecho de garantizar el ejercicio de gobierno entendido como sujeto, es decir, que su desempeño no es necesariamente la legitimidad institucional y la legalidad del aparato público gubernamental, sino una legitimidad por resultados, es decir una competencia directiva eje sobre el cual recaen las diferencias centrales entre gobernanza y gobernabilidad[[5]](#footnote-5).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (BID, 2015) la gobernanza se nutre de tres elementos centrales: transparencia, gestión eficiente de recursos e, información de calidad, los cuales motivan el consenso, la responsabilidad y la inclusión en procesos decisionales inmersos en las políticas públicas. No obstante, se debe precisar que una dimensión central de las políticas públicas está referida al contexto organizacional en el sentido que la intervención de las organizaciones está dada en ámbitos de mediación sobre los cuales recae la labor coordinada de una administración pública orientada a contribuir a la solución de los problemas identificados e incluidos en la agenda pública.

En este orden de ideas, puede argumentarse que la gobernanza se ubica centralmente en el contexto de la gestión de las políticas públicas constituyendo lo que Vázquez Ceballos (2014) nomina como sistemas de gobernanza materializados en redes de política pública, apoyados en el intercambio de recursos, sobre los cuales se cimientan las relaciones entre actores, dado que los recursos son sustantivos para su acción en función de sus estrategias:

“… Los recursos políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales pueden caracterizarse como escasos y críticos. En virtud de ello, los recursos que portan y aportan los actores en el ambiente de la red de política pública, no son igualmente pertinentes ni tienen el mismo peso, lo cual genera desigualdades entre los actores que se traducen en asimetrías, i.e. que unos actores dependan más que otros y por consecuencia que influyan menos en las decisiones. Conjunto de aspectos que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red”. (Vázquez Ceballos, 2014, p. 152)

Complementario a lo anterior, la lectura de Vásquez y Navarrete (2014) critica las definiciones sobre gobernanza que realizan organismos multilaterales como el Banco Intramericano de Desarrollo, BID o el Fondo Monetario Internacional, FMI, en tanto aducen que estas marcan un énfasis en el cumplimiento de los imperativos de reforma por parte del sector público, por ende, definen que la gobernanza asociada al concepto de Buen Gobierno se traduce en una orientación a la apertura en la formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a garantizar los mecanismos por los cuales la sociedad adquiera mayor capacidad de negociar, participar en y, sobre todo, vigilar la acción del gobierno.

Se puede sintetizar al respecto de lo dicho líneas atrás que, la gobernanza establece la importancia de un redimensionamiento en el abordaje de los procesos de dirección que se establecen entre gobierno, sociedad y sector privado, constituyendo la interacción entre múltiples actores como un mecanismo para lograr su inclusión a los procesos decisionales y de políticas públicas. Sin embargo, se hace evidente que la eficacia de la acción pública depende de los límites que se impongan al centralismo y exclusividad del gobierno sin importar su capacidad, pero también entran a depender de las estrategias de inclusión que busquen complementariedad en el potencial y los recursos de los actores no gubernamentales para aportar a la solución de problemas y la definición de espacios comunes de acción. Se considera que este tipo de estrategias puede tener un énfasis en los procesos de apertura mediados por la introducción de las TIC al sector público, mediante los que espera, entre otras cosas, una mayor colaboración entre agentes públicos y privados.

## Apertura a la Innovación Pública, Gobierno Abierto y TIC

La apertura a la innovación pública en la administración pública es un conjunto de presupuestos discursivos, plausibles y necesarios, para fomentar ejercicios de gobierno con enfoque de gobernanza, que se han inclinado hacia un énfasis en la implementación de TIC para potenciar la capacidad colaborativa y relacional entre actores públicos y privados. Así las cosas, en una sociedad del conocimiento la apertura equivale a la consolidación mediante las TIC de una sociedad y un gobierno tendientes a generar redes de relaciones potenciadas por dichas tecnologías, las cuales coadyuvan a generar canales de comunicación mediante los cuales se crea un tejido social (Aznar y Martínez, 2013).

Las referencias respecto a gobierno abierto se construyen con base en cuatro corrientes teóricas sobre políticas: gobernanza regulatoria; políticas de buena gobernanza; políticas de participación ciudadana y; políticas de eficiencia de la gestión pública. En el marco de estas corrientes se configura la apertura del gobierno a partir de la transparencia y la rendición de cuentas como condicionantes en el diseño de buenas instituciones (Villoria, 2013), es decir instituciones guiadas por su eficacia y eficiencia, pero también porque se apartan de la visión estado-céntrica y abogan por la incidencia social directa y activa en la dirección, gestión de intereses comunes y control gubernamental, esto será desarrollado con mayor atención más adelante.

Para Haro (2013), ver la sociedad como un actor activo implica entender las formas en que opera el principio de subsidiariedad como criterio rector de la gobernanza, en tanto se procura un estado para la sociedad, pero igualmente una sociedad para ella misma, dando pie a dos tipos de subsidiariedad: vertical, en tanto configuran mecanismos de regulación de las relaciones entre instituciones y; horizontal, en tanto posibilita a la sociedad regular las relaciones entre ella y los aparatos administrativos.

Otra perspectiva de apertura de innovación pública asocia la transformación institucional en función de las dimensiones de acceso y ejercicio del poder político democrático (Valenzuela, 2013). Dentro de esta perspectiva el gobierno abierto es un referente para la democracia vista como insumo del sistema político[[6]](#footnote-6). Para Valenzuela, ambas dimensiones de la democracia - insumo / producto – se encuentran en constante interrelación construida con base en el gobierno abierto como un medio para el desarrollo del sistema político mediante cuatro componentes: rendición de cuentas, transparencia, participación y colaboración, significando con ello que la apertura sea asimilada a un proceso de innovación progresiva y constante de los aparatos gubernamentales mediante el acceso a fuentes de información y datos disponibles con los cuales se busca la incorporación de formas de colaboración y coordinación con la ciudadanía en búsqueda de la protección de sus derechos.

Esta transformación o adecuación de estructuras administrativas implica, por un lado, generar mecanismos de coordinación horizontales que pretenden reducir las jerarquías de arriba hacia abajo, por el otro, consolidar redes interorganizacionales en las cuales, como señalan Cruz y Ramírez (2013), se consolidan tendencias hacia la innovación en las prácticas, aparatos y dinámicas administrativas gubernamentales, en especial aquellas en las que se establecen la interacciones con la sociedad. Sustentada en el paradigma de gobierno abierto, dicha emergencia se consolida gracias a tres procesos interdependientes:

* El creciente desarrollo de aplicaciones tecnológicas y usos de software y plataformas digitales tales como la web 2.0;
* La emergencia del paradigma de la transparencia junto con la consolidación de movimientos sociales cuyo eje de acción son diversas demandas por mayores y mejores canales de participación ciudadana acompañados por mejores procesos de *accountability* y;
* El fortalecimiento de nuevas formas de gestión y conducción de los asuntos públicos, relacionadas con el enfoque de la gobernanza o gobierno relacional.

En síntesis, la apertura del gobierno se traduce en un marco de referencia en cual las políticas públicas son vistas como el producto de la colaboración entre el gobierno y la sociedad, en otras palabras, son un producto colectivo-colaborativo en tanto se reduce el monopolio gubernamental, mediante la confluencia de tres elementos que configuran una mayor especificidad de la apertura en consonancia con mecanismos de innovación pública:

* Libertad de información, la cual presupone que, dentro del contexto de la democracia, los ciudadanos tienen el derecho a la información y que dicho derecho propicia las condiciones propias de un entorno más transparente;
* Información gubernamental como herramienta, cuyo sentido de la apertura es el proceso de toma de decisiones y en consecuencia la información es tomada como el insumo o recurso central que impulsa la colaboración y cooperación entre autoridades y ciudadanos y;
* Datos abiertos, en tanto la apertura de datos es vista como un eje complementario para la apertura del gobierno, la diferencia entre esta y la primera postura, radica en que los datos se consideran información sin procesar, dando como resultado la capacidad de los ciudadanos para analizarlos, interpretarlos y procesarlos ellos mismos, convirtiéndolos en información que puede ser suministrada a las autoridades públicas para el tratamiento o intervención de asuntos públicos, dando como resultado lo que Puron-Cid Et. Al., determinan cómo la autoridad pública se convierte entonces en consumidora de información procesada por los ciudadanos. (Sandoval-Almazán, 2015, p. 203)

En conclusión, los elementos descritos permiten establecer cómo el gobierno abierto se estructura en torno a la capacidad del gobierno para innovar en el involucramiento de la ciudadanía con el objeto de mejorar la gestión pública, en otras palabras, se propone un gobierno colaborativo es decir un gobierno en el cual haya cogestión y cocreación de valor público.

En síntesis, la apertura de flujos datos fomenta que los gobiernos se conviertan en consumidores de información, por lo tanto, la apertura es una forma de incrementar la confianza en las instituciones públicas en tanto permite a los ciudadanos mejores canales de comunicación, mayor certidumbre sobre qué hace y cómo actúa el gobierno y, por último, pero no menos importante, vincula a los ciudadanos a participar activamente en procesos de formulación, ejecución, evaluación de políticas públicas. Así las cosas, apertura, colaboración, transparencia y participación, más que conceptos, son prácticas de gestión de los asuntos públicos a partir de cuyo fomento se logra transformar el paradigma relacional dependientes de la centralidad estatal y gubernamental, originando la apropiación de roles por parte de múltiples agentes, basada en la comprensión de los cambios que representan los usos y diseños de plataformas informáticas.

## La Era *Crowdsourcing*

Desde las nuevas formas de trabajo colaborativo abierto y mediado por el uso de las TIC, han emergido formas organzacionales publico – privadas innovadoras tipo *crowdsourcing* que a su vez se especializan en nuevas tipologias como es el caso del *crowdfounding*, el *crowdvoting*, el *crowdcreating*, el *crowdwisdom* y el *crowdsearching*.

El *crowdsourcing* es una forma organziacional de naturaleza público-privada que se basa en la creatividad colectiva que puede ser utilizada en cualquier ámbito ya sea empresarial, estatal o social (López Maciel, Pertusa Palacios, y González Rosas, 2016). El termino se crea de la combinación de dos palabras del ingles, *crowd* entendido como multitud y *sourcing* derivado del lenguaje comercial como abastecimiento de insumos. El *crowdsourcing* es un modo de forma organziacional abierto que, a diferencia de la noción empresarial de out*sourcing* o externalización, acude al uso de las inteligencias colectivas sin importar de donde provengan (Estado, mercado, sociedad civil) para la solución de problemas de diverso indole (personales, religiosos, empresariales, gubernamentales, sociales, ambientales, culturales, etc.) que provee ventajas no solo económicas (Brabham, 2008).

El *crowdsourcing* acude al uso de convocatorias abiertas mediadas por el uso de las TIC para dar solución a retos y problemas puntuales que no se limita a los expertos, sino también incluye a usuarios de cualquier tipo que desbordan las fronteras de los estados nacionales (López y otros, 2016). El *crowdsourcing* es entendido como una forma organizacional colaborativa centrada en el uso de herramientas de participación que tiende a dar solución a problemas socialmente relevantes donde los Estados ya no son necesariamente un actor central, pero que sigue sin duda presente. El *crowdsourcing* es una forma organizacional público privada que se desenvuelve a partir de dinamicas de innovación abierta y que emerge a partir de convocatorias basadas en el uso de TIC que facilitan la conexión y el contacto permanete de multiples usuarios (Howe, 2006).

El *crowdsourcing* no es una organización con limites estruturales definidos que demarcan un entorno, es más cercano al concepto de ecosistema organizacional (Moore, 1996) o campo organizacional (Powell y Dimaggio, 2012) en el cual se trazan multiples entradas y multiples salidas, más cercano a los modelos de desorganización óptima (Hintze, 2008) en el que hay una interacción de actores humanos y no humanos (inteligencia artificial, internet de las cosas, etc.) donde la desorganización tiende a prevalecer pero donde a su vez el riesgo es controlado.

En este sentido, se entiende cómo formas organizaciones como Uber o Rappi no han sido de fácil asimilación por los estados, en parte, por la no claridad de sus formas de contratos (desorganización), pero, por el contrario, han sido de rápida incorporación por parte de los usuarios-ciudadanos, en parte por sus modelos computacionales algorítmicos que permiten controlar el riesgo del servicio, generando mayones niveles de confianza, colaboración y concurrencia. Aquí tenemos un giro conceptual, pues es claro que el *crowdsourcing* no es una organización; el hecho de definirla como una forma de organización trae limitaciones para explicar su accionar, definir *crowdsourcing* implicahacer un giro conceptual en el sentido de entenderlo más como una forma de desorganización con riesgo controlado de naturaleza público-privada.

El *crowdsourcing* rompe con los principios organizacionales clásicos que difundió Fayol, a partir de los cuales se hicieron currículos de administración basados en el modelo POSDCORB de Luther Gulick, en especial aquellos de orden, disciplina y centralidad. Frente a estas formas de desorganización con riesgo controlado por medios tecnológicos ya no hay un lugar para cada cosa, ni las cosas están en su lugar (deslocalización del consumo y la producción). El respeto, el conocimiento de las normas y los reglamentos formales ya no son la regla, poe el contrario, tienden a primar la informalidad, la empatía y la intuición, que interactuan con algoritmos computacionales en las acciones de producción y consumo. La autoridad no se concentra en pocos tomadores de decisiones, en cambio, el poder de decisión está en la multitud (*crowd*) que a la vez es productora y consumidora, es decir: proconsumidora.

La enciclopedia británica fue una gesta organizacional realizada por un ejército de empleados y colaboradores, hoy ha sido superada ampliamente por *Wikipedia* con un puñado de empleados y millones de colaboradores alrededor de todo el mundo quienes, con la opción de edición, permiten a sus usuarios tener acceso para modificar la información que se publica y la verificacion de su validez. En los primeros años de *Wikipedia* su confiabilidad era duramente cuestionada por la academia internacional, pero hoy, es esta misma academia la que contribuye a nutrirla, financiarla y difundirla (Alonso, 2015).

El surgimiento de un *crowdsourcing* puede realizarse desde un individuo hasta un organismo multilateral como la ONU, pasando por las empresas y los gobiernos en todos sus niveles. Surge, como ya se mencionó, a partir de un llamamiento o convocatoria haciendo uso de las TIC, dirigida a publicos heterogéneos, flexibles, de número variable y con niveles de conocimiento y habilidades cognitivas múltiples, para que realicen de manera voluntaria o mediada por incentivos una acción concreta de complejidad y modularidad mudable (Estellés, 2012). Sus participantes construyen identidades acordes a sus niveles y tipos de aportes (tiempo de trabajo, dinero, conocimientos, contactos, imagen, prestigio, etc.) y, en tal sentido son más aportantes y participantes que miembros o integrantes. Según Castro (2019), las tipologias que han surgido alrededor del *crowdsourcing* son:

* *Crowdcreation* o cocreación colectiva. Son actividades colaborativas que tienen como pilar fundamental la creatividad y la inteligencia colectiva;
* *Crowdvoting* o votación colectiva. Son acciones tipo filtro para que los aportantes y participantes, por medio de sus votos, se encarguen de categorizar o priorizar contenidos (películas, música, libros, artículos, etc), procesos, productos, talentos o atributos personales y de merito;
* *Crowdwisdom* o sabiduría colectiva. Busca reunir y aprovechar el conocimiento de un grupo de personas diferenciadas a partir de sus atributos (género, edad, profesión, experticia, etc);
* *Crowdfunding* o financiación colectiva. Se encarga del financiamiento de emprendimientos y otras causas, gracias a la combinación de recursos de los aportantes y participantes para quienes puede o no haber retorno financiero;
* *Crowdsearching* o busqueda colectiva. Está dirigido, por medio de una comunidad digital, a hacer búsquedas de objetos, animales y personas perdidas.

## Hacia una Administración público-privada abierta y colaborativa

Los argumentos desarrollados en líneas precedentes, llevan a referenciar uno de los tres principios centrales del gobierno abierto: la colaboración, pilar a través del cual se logra vincular directamente gobernanza y apertura con base en el diseño de horizontalidades, en tanto se centra en mecanismos de interacción que determinan la potenciación de la diversidad de agentes, el alcanzar la máxima representatividad en la toma de decisiones y el alcanzar la máxima transversalidad en la acción, en donde la colaboración es entendida como la existencia de vínculos de una gran intensidad e incluye acciones como el incremento de recursos compartidos, de actividades conjuntas y de objetivos comunes, involucrando además planificación conjunta, esfuerzo colectivo y propiedad común de todo aquello surgido del trabajo colaborativo. (Díaz Gibson, Et. Al., 2013, p. 224)

En el actual contexto global la colaboración tipo *crowdsourcing* desde la gestión pública alude a una característica de la relación gobierno - sociedad, en la cual, el trabajo conjunto para resolver problemas sociales está mediado por tres dimensiones: apertura, acceso y receptividad, en procura de objetivos como la legitimidad y credibilidad de las organizaciones y las personas. Se puede considerar que la colaboración es una condición para mejorar dos macroprocesos: la gobernanza democrática y el buen gobierno, sin embargo, se deben complementar con medidas paralelas sobre todo para potenciar la capacidad de actuación de la sociedad. (Conejero Paz, 2013). La colaboración enmarca la transformación de los aparatos administrativos en tanto asume la posibilidad de acceso de la ciudadanía, no sólo para que esta hable o escuche, sino para que también decida y actúe con base en procesos reales y efectivos en los cuales se delega el poder público y se construyen canales de negociación y construcción de pactos y acuerdos sociedad-gobierno.

Lo anterior implica ver que la información, el *open data* y, en general, el uso de las TIC, son requisitos que posibilitan una colaboración efectiva, es decir, aquella que soporta la gestión conjunta de problemas, la capacidad de representar intereses colectivos. En este orden de ideas, la colaboración en función a la apertura, en un marco de gobernanza se traduce en cuatro factores clave:

* Implica mecanismos horizontales de integración en los cuales la producción de bienes y servicios está soportada por plataformas donde operan las transacciones sin recurrir a intermediarios;
* Las estructuras políticas son impactadas por procesos cambiantes, en especial en materia de estructuras representativas: las motivaciones ciudadanas a colaborar se superponen a las estructuras basadas en la representación;
* El determinante de la colaboración es la *open data* y su análisis (analítica de datos, *big data*, etc.), lo que se traduce en un redimensionamiento de las relaciones en función al uso que se da a la información para el abordaje e intervención de problemas públicos mediante la gestión de conocimiento a partir de información procesada de esos datos que se maneja, no exclusivamente, por la administración.
* El gobierno y la administración pública no son omnipresentes ni todopoderosos y, en este argumento se sustenta que la colectividad (*crowd*) es mayor y más fuerte que cada individuo, así como se puede hablar de tecnologías inteligentes, se debe propender a construir el concepto multivalente de organizaciones y ciudadanías inteligentes, en las cuales se logre la construcción de redes de relaciones que les permitan estar conectados (Valenzuela Mendoza, 2013).

Aunque la colaboración no es unívocamente definible, sí se puede precisar que es una acción colectiva que busca incidir en las acciones gubernamentales para así lograr mayores resultados en su gestión, también implica una dimensión de acción conjunta entre las personas en sí mismas, por ejemplo, a través de organizaciones no gubernamentales. Puede entenderse la colaboración, entonces, como el conjunto de contribuciones ciudadanas que están sustentadas en principios que propenden por mejorar la calidad de vida de la población y que, en sus dimensiones política, económica, social, cultural, significa una actitud y disposición a hacer las cosas. Es central para este argumento a relación gobierno abierto y gobernanza, en tanto significa cambios en la organización y en la gestión públicas que posibilitan afianzar el modelo de la gobernanza frente a crecientes expectativas ciudadanas construidas con base en la insatisfacción en la forma en que el gobierno atiende sus asuntos[[7]](#footnote-7).

# ¿QUÉ DICE LA LITERATURA SOBRE EL CONCEPTO DE INNOVACIÓN PÚBLICA?

Este capítulo construye un relato de la innovación como concepto, enfoque y metodología, a partir del tratamiento y clasificación de literatura especializada en los temas de interés a partir de la consolidación de un repositorio documental con artículos, tesis de grado, libros, documentos oficiales de autoridades gubernamentales, estudios de caso, entre otros tipos de información que fueron abordados y triangulados en función de dar cuenta de los problemas o debates; los conceptos y definiciones y; los elementos metodológicos identificados con el descriptor: innovación pública. A continuación, se anotan algunos de los hallazgos que se desprenden de dicho ejercicio.

## Innovación es…

Se puede partir de Molina (2014) para traer a colación tres elementos de la definición y conceptualización de la innovación: innovación como proceso, innovación como interrelación y competencia e, innovación como aprendizaje bajo lógicas isomórficas:

Así, desde uno de los modelos que lo analizan y lo proyectan, la innovación debe ser leída a la luz de ciertos paradigmas o modelos que pretenden explicarlo. En tal sentido, ella puede ser entendida como un proceso paulatino de progresión a ser logrado a través de diversos estadios o fases proyectadas y reguladas institucionalmente. Por lo tanto, ella ha de comprenderse a partir de etapas de formulación, implementación, evaluación y modificación. Desde un modelo más, la innovación se entiende y se genera gracias a que distintos actores u organizaciones se enfrentan entre sí. En una de sus versiones, la innovación se consigue a través de poner en competencia entidades diversas en entornos caracterizados por recursos escasos. Desde otro modelo más, el cambio es el resultante del aprendizaje y contagio entre organizaciones que llevan a plantear a la innovación como un proceso dirigido o espontáneo que se da en el marco de las interacciones e intercambios entre organizaciones. (Molina, 2014: p. 32)

Complementario a lo anterior Ramírez-Alujas (2011)aborda el concepto de innovación a partir delas dimensiones que comporta para el sector público y de las formas en las que es justificada. Nótese que el autor da cuenta de la relación innovación y sector público, lo cual no es equiparable a administración pública y tampoco a gestión pública, como tampoco a gobierno, lo que hace que sea valioso preguntarse cuál es la concepción que él tiene de sector público y de otros conceptos como, sector privado, administración y gobierno, por mencionar tal vez los más relevantes.

Con referencia al primero de los dos interrogantes es posible identificar tres dimensiones centrales de la innovación: práctica, campo de estudio y asistencia técnica. Las tres están interrelacionadas, pero la más desarrollada por Ramírez Alujas es la primera. La innovación como una práctica alude a la introducción de novedades, sin embargo, pese a que en el actual contexto prima la tendencia a la innovación tecnológica digital, la innovación como práctica no es un asunto nuevo, sino viejo, en tanto la administración está innovando constantemente, hay más bien una especie de evolución de los referentes sobre innovación. La innovación en el sector público es vista de maneras distintas y algunas se encuentran más relacionadas entre sí que otras, en este orden de ideas innovación es entendida a partir de la OCDE como todo proceso de mejora en torno a garantizar supervivencia y competitividad a partir de la novedad. En este orden de ideas Ramírez lista una serie de conceptos de innovación aplicables al sector público:

Innovación como Nuevas ideas que funcionan y se traducen en la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que implican mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003:3).

Innovación como “la aplicación de nuevas ideas para producir mejores resultados” (ANAO, 2009).

Innovación como “hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el comportamiento con un objetivo específico en mente. (Koch y Hauknes, 2006:9).

Innovación como “*capacidad de innovación* (*innovativeness*) [que implica] “*la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos*.” Currie *Et. Al.* (2008)

Innovación como: “todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad. (Ramírez-Alujas, 2011: pp. 1-10)

A partir de lo anterior, la definición más básica de innovación es aquella que la sitúa como un proceso de cambio en el cual se genera valor. Recurriendo a Mulgan (2007) la innovación se entiende como “nuevas ideas que funcionan para la creación de valor público” (Mulgan, 2007: p. 6), lo que posibilita acotar innovación como: ideas que tienen que ser novedosas, deben considerarse y aplicarse y poseer utilidad (no en sentido económico sino en sentido de fructífero y provechoso).

Estas definiciones dan cuenta que, a nivel general, la innovación es implantación de “nuevas ideas” pero en sentido particular, en el sector público es la implantación de nuevas ideas en torno a la creación de valor público, lo que lleva a suponer dos cosas:

* La creación de valor público está determinada por los procesos de innovación, aunque no es claro cómo, pero en muchos de los documentos analizados es recurrente la asociación entre innovación y valor público.
* Las organizaciones que no generan cambios innovadores no crean valor público, o, dicho de otra manera, las rutinas institucionalizadas no son determinantes del valor público.

En este sentido la mítica “esencia” de la innovación en el sector público estaría dada por la emergencia y puesta en circulación de algo llamado: nuevas ideas, cuyacaracterística central sería el involucramiento de una dimensión operativa, es decir, “nacen de la reflexión y el pensamiento” pero deben ir más allá de esto e instaurarse en campos del hacer. La implementación de nuevas ideas tiene por objeto dar respuesta a una necesidad específica o problema, por lo que es posible señalar que, estas nuevas ideas son un medio a través del cual se espera generar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos). De manera directa se espera lograr mejoras en el desempeño institucional, esto es, mejorar los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos.

Así las cosas, el propósito central de la innovación en el sector público es generar o agregar valor público, contribuir al fortalecimiento institucional y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Estos elementos permiten entender que la innovación es un producto vendido como necesidad, en el sentido que es el desarrollo de estas “nuevas ideas” que son justificadas a partir de los atributos atrás identificados, pero vale aclarar que estos atributos no justifican por sí mismos el desarrollo de procesos innovadores en el sector público, lo cual es consistente con la definición propuesta por la Fundación para la Innovación Tecnológicacitada por Burgos & Lalángui:

La innovación es todo cambio basado en conocimiento, que genera valor. Aunque son muchas las innovaciones basadas en la aplicación de conocimiento ´procedente de las ciencias exactas y naturales; probablemente son más, sobre todo en los sectores de los servicios, las fundamentadas en inteligencia de mercados, prácticas de negocio, cultura socioeconómica o en una mezcla de todos o parte de estos saberes. [Fundación para la Innovación Tecnológica] (Burgos & Lalángui, 2015: p. 40)

## Innovación para…

Frente a lo dicho en líneas precedentes, la producción de la innovación se da principalmente en ámbitos como las organizaciones públicas y privadas, los grupos de asesores y consultores y la academia. Independientemente del lugar de producción de la innovación, las justificaciones frente al por qué innovar están dadas en los siguientes puntos:

* Se debe innovar para generar una *cultura de innovación* en el sector público, lo que implica, por una parte, desarrollo y apropiación de un conjunto de valores asociados a la idea de cambio, tecnología y, sobre todo, a las mejoras en el funcionamiento de los aparatos de gobierno; por otra parte, Según Moran (2004) la innovación se justifica en torno a 5 puntos esenciales: (a) la innovación es central para el papel del sector público, (b) la innovación supone la búsqueda de mejores resultados a través de todos los involucrados, (c) la innovación fortalece la democracia, (d) la innovación puede alinear mejor las actividades del gobierno y el sector público con las necesidades de los ciudadanos y, (e) la innovación puede ayudar a resolver los fallos de las políticas públicas.
* Para Ramírez las innovaciones tienen su correlato en la producción y provisión de servicios públicos, por ende, la justificación está dada en la búsqueda de soluciones a los problemas que se presentan en dichos aspectos: uso de recursos disponibles; satisfacción de necesidades, perfeccionamiento de estrategias y tácticas de gestión y; producción de bienes con criterios de calidad.

A partir de Mulgan y Albury (2003), las justificaciones de la innovación en el sector público adquieren un matiz muy propio de los enfoques NGP:

* Relación con los usuarios: se innova para responder más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas.
* En una dinámica de producción y provisión: se innova para contener los costes y aumentar la eficiencia, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal.
* En función del bienestar: se innova para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, especialmente para atender las áreas donde las políticas públicas (ya implementadas) han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en su impacto.
* En relación con los cambios del contexto: para aprovechar todo el potencial de las Tecnologías de Información y Comunicación, TIC.

Desde la relación innovación - sector público se justifica la innovación en torno a la naturaleza del sector público, en el sentido que en este, si bien la lucha por supervivencia no es la misma que en el sector privado, de hecho hay un conjunto de presiones, restricciones y regulaciones que la conminan a estar adaptándose cada vez más a las dinámicas de la globalización, la tecnologización o virtualización que ocasionan nuevos referentes de ciudadanía y, como tal diversifican las demandas de los usuarios y consumidores.

En síntesis, Ramírez argumenta que el sector público es visto como un sistema abierto mucho más complejo que el sector privado y agrega citando a Koch y Hauknes (2006) y a Mulgan (2007), que la innovación en el sector público no ha sido una característica de alta prioridad en los servicios públicos y, el incentivo tanto para las organizaciones como para los empleados del sector público ha sido bajo y con un riesgo alto. En la actualidad, instancias como el BID hablan de una dimensión de la innovación pública que es la innovación de los riesgos (Acevedo y Dassen, 2016: p. 18) lo que supone una nueva manera de enfrentar esta reticencia a la innovación. La innovación en el sector público suele ser vista como un accesorio o una carga adicional (Mulgan y Albury, 2003) y, no como una actividad fundamental que es necesaria y tiene un valor significativo, aunque de un tipo muy diferente del valor requerido (y deseado) en el sector privado.

Desde otra perspectiva, la innovación como campo de estudio, el asunto es radicalmente distinto ya que, tomando como referencia a Pollitt citado por Ramírez (2011), la innovación aún no se ha constituido en un campo de investigación fuerte, pero está en camino de serlo debido a la orientación en la búsqueda de evidencia empírica sistemática y comparable disponible, por ejemplo, mediante el estudio de casos, experiencias exitosas, premios y otra serie de marcos que parten de lo académico más que de lo práctico.

Llama la atención que la innovación en el sector público aún se ha podido consolidar como una disciplina académica, aunque se ha ido instalando en foros y debates académicos aún existen múltiples obstáculos conceptuales que limitan su abordaje como objeto de investigación:

**Primero:** La innovación *no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto*,

**Segundo:** *La innovación no es “sólo” un concepto, es actualmente un concepto muy de moda, con un tono normativo muy positivo*.

**Tercero:** *La innovación en el sector público no es nada nuevo.* Al mirar la historia observamos con claridad que han existido desde siempre notables innovaciones en el sector público, sólo que no las llamamos así. La nomenclatura es nueva pero el fenómeno es antiguo;

**Cuarto:** *Hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado y, que, por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla*; y

**Quinto:** *La innovación es un negocio arriesgado.* Supone asumir riesgos bien gestionados y sustentar consecuencias no deseadas o imprevistas, incluso puede no provocar mejoras (esperadas) en los servicios públicos*. (Ramírez-Alujas, 2011: pp. 7-8)*

Otro de los referentes de innovación en el sector público está asociado al campo de la asistencia técnica, se refiere, de forma más concreta, al desarrollo de tecnologías administrativas que apuntan a la emergencia de laboratorios de innovación como centros de producción de innovaciones y como ejes para la financiación de proyectos de cooperación, al respecto, Ramírez-Alujas señala que:

Durante años y con una fuerza inusitada, se propagaron por todo el mundo las doctrinas, lecciones y *“recetas”* originadas en la corriente de la *Nueva Gestión Pública* (NGP). Ello se vio reflejado concretamente en diversos menús y cócteles de reforma del sector público aplicados, replicados y promovidos con una fe casi mesiánica y bajo un velo de confianza excesiva en que las respuestas a los problemas se encontraban, definitivamente, en la transposición (irreflexiva incluso) de sofisticados entramados y modelos de gestión que, en la mayoría de los casos, habían sido concebidos y aplicados desde, para y con el propósito de mejorar el desempeño y los resultados en el sector privado. Ello trajo consigo un nuevo tipo de *filosofía de gestión* –por decirlo de algún modo- que hacía suyos los valores y patrones de comportamiento del *Management* en el ámbito privado como una panacea que permitiría superar la llamada inercia burocrática y sus magros resultados, transitando así a modelos postburocráticos mediante vigorosos procesos de *“modernización”*. Visto así y como ha quedado de manifiesto en años recientes, “la modernización administrativa se aproxima al *Management* desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas ligado a valores de racionalidad económica en la gestión” (Echebarría y Mendoza, 1999:33). (Ramírez-Alujas, 2011: p. 9)

Aquí la innovación puede definirse como campo emergente, en tanto se promueve innovación en función de explicar el éxito de experiencias innovadoras, lo cual constituye, según el autor, un paso de lo empírico a lo teórico, en el sentido que, a pesar que la innovación ha sido un referente cercano a los procesos de modernización basados en la Nueva Gestión Pública, esta cercanía no es una superposición sino más bien un tránsito desde la modernización NGP hacia la innovación en el sector público, de lo cual emergen tres concepciones paralelas que en muchos casos se mezclan: la innovación como espacio de gestión, la innovación como tipo de racionalidad y valores emergentes y, por último, la innovación como algo que se da en el sector público en su totalidad y no en islas separadas.

Por otra parte, pueden traerse a colación los análisis de Mora Holguín & Lucio-Arias (2013)para señalar que, la innovación es definida como un conjunto de actividades utilizadas por las organizaciones para mejorar su desempeño, la innovación conduce a la mejora en torno a objetivos como: optimizar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, incrementar la eficiencia de sus instituciones, cumplir con nuevas regulaciones o políticas y, mejorar las condiciones de trabajo de sus servidores públicos.

Una segunda referencia presentada por los autores, tiene que ver con su propia definición de innovación: aplicación de nuevos métodos (procesos, procedimientos, formas de gestión), políticas, productos y servicios; dicha aplicación tiene como propósito modificar la forma en que se hacen las cosas para entrar a responder a las presiones del contexto, que son tanto internas como externas, responder de manera eficaz a los cambios en las necesidades de la sociedad, responder a las expectativas de los ciudadanos e incrementar la eficiencia del gasto público (reducir costos), lo cual es referente de la manera en que es concebida por ellos:

El fin último de la innovación es generar las condiciones para que las ISP generen valor a la sociedad.

Innovación para el sector público NO es maximización de ganancia, lo cual denota que la innovación deba también ser vista en función a la generación de valor. Esto también muestra que la innovación es resultado de…múltiples factores que pueden motivar la innovación en el sector público, entre estos, encontramos como más relevantes: Cambios en las necesidades de los ciudadanos, restricciones presupuestales, necesidad de una mayor transparencia en los procesos, nuevas regulaciones, fracasos en la implementación de políticas y potencial de Tics, entre otros. (Mora Holguín & Lucio-Arias, 2013: p. 3)

Frente a esto también se observa el tratamiento de la planificación como un elemento de la estrategia organizacional, que se desdobla en una estrategia de la innovación en la institución la cual debe llevar elementos como: la definición de objetivos/metas específicos para las actividades de innovación, la inclusión de una estrategia de innovación en la visión o estrategia de la institución, la organización en proyectos innovadores y la evaluación regular a los procesos de innovación que se adelanten.

Con relación a Osoro (2017), la innovación puede ser vista en función a dos elementos: de una parte, como proceso basado en conocimientos – en torno al desarrollo tecnológico y, de otra parte, como acción sistemática y ordenada – promoción del desarrollo, el bienestar y la cohesión social. Para este autor, el espacio público es visto como un espacio institucionalizado en función al rol de lo estatal, por ende, la relación entre lo público y la administración es una relación mediada por el estado como definidor de los objetivos de lo público.

Osoro presenta la innovación en función a la mejora de la administración pública, pero su abordaje también permite ver la innovación como nueva forma de gestión asociada más a elementos democráticos: al mismo tiempo se crean nuevos espacios públicos y se distribuye el poder entre diversos actores. Como consecuencia, el Estado debe relacionarse con los agentes sociales y regular ese espacio, puesto que lo público es el campo principal para situar el nuevo contexto entre la sociedad y Estado (Uvalle, 2001). En ese nuevo espacio público están surgiendo nuevas prácticas y estructuras que posibilitan la participación de diferentes actores, favoreciendo una mayor cooperación. (Osoro, 2017: p. 13)

La acción de innovar es vista principalmente como un proceso de introducción o implementación de cambios con el objetivo de mejorar la forma en que opera una organización, en este caso del sector público, que se diferenciaría de una privada en el sentido de la ganancia económica o la no orientación a la generación de utilidades financieras. También la innovación es la mejora en la producción o la provisión de los productos que la organización proporciona y que pueden ser bienes o servicios.

Para Abril y otros (2013), la innovación tiene una perspectiva tecnológica, social, económica, pero sobre todo, una perspectiva temporal que define uno de los rasgos característicos en materia de administración pública: la innovación debe garantizar cambios de rumbo que sean permanentes en el tiempo puesto que uno de los factores que más determinan la incapacidad de la administración pública y del sector público en cuanto a la resolución de los problemas de los ciudadanos es la predominancia de las relaciones clientelares que caracterizan al Estado, lo cual hace que los resultados entregados por las autoridades estén determinados por las lógicas y temporalidades electorales.

Así las cosas, la innovación se entiende como el conjunto de procesos que se dan en áreas internas y externas de la administración pública. En cuanto a la innovación externa, esta es referida a los servicios públicos y se relaciona con canales de acceso de información de la Administración Pública por parte del ciudadano, por ejemplo, trámites y administración electrónica, pero también con procesos de contratación o compra pública a través de la utilización de las TIC. En la actualidad hay marcos de referencia que ven la innovación como un proceso denominado “*ecoinnovación* pública” el cual está relacionado con la sostenibilidad ambiental. Por último, innovaciones en el campo de la sanidad pública en materia de accesibilidad, eficiencia y calidad de los sistemas de salud e innovaciones referidas a tratamientos médicos. Por parte de la innovación interna está se asocia a los procedimientos administrativos que se llevan a cabo dentro de los aparatos de gestión de la administración pública.

Otro punto central del Abril (2013) son los tipos de innovación del sector público: innovación disruptiva, innovación abierta e innovación basada en el usuario como innovador, en los cuales es central la enunciación de las características principales que se deberían aplicar en una innovación en el sector público: creación de nuevos valores, compartir los riesgos y las recompensas en cuanto a creación de nuevos programas o servicios públicos o modernizando los ya establecidos e, implicación de los usuarios de los servicios o programas públicos para mejorar la calidad de los mismos, los cuales son principalmente elementos que aluden a principios y discursos propios de la NGP.

Complementa el marco anteriorBueno & Morcillo (2017) quienes trabajan el concepto de innovación en función a su génesis y señalan que este nace en el primer cuarto del siglo XX en la ciencia económica. La innovación va más allá de la dimensión tecnológica y, se inserta en una dimensión cognitiva, lo que implica el desarrollo de procesos de gestión del conocimiento, desarrollo de ideas, pero también desarrollo de habilidades a partir de las cuales emerjan soluciones que resulten útiles a los problemas que se presentan, pero, como señalan los autores, en este proceso es transversal: “…la actitud de los individuos, retroalimentada por los beneficios individuales y colectivos que sus logros generan.” (Bueno & Morcillo, 2017: p. 4)

Para Bueno & Morcillo (2017), la innovación, especialmente lo relacionado con el cómo, el cuándo y el cuánto innovar, parte del análisis de los aspectos sociológicos y culturales, siendo principalmente un asunto cultural, en tanto, la innovación supone un “bricolaje cognitivo” en el que se relacionan habilidades, conocimientos y actitudes de las personas para generar soluciones creativas que tiendan cambiar lo que hacen y cómo lo hacen por ende, se señala la importancia de aprender a “controlar sus naturales actitudes de resistencia o aversión al cambio [para generar una] predisposición a superar ese proceso de aprendizaje inherente a la absorción de innovaciones”(Bueno & Morcillo, 2017: p. 4), con el objetivo de lograr motivar procesos permanentes que respondan más a cuestiones reflexivas que a dinámicas reactivas.

## Abordaje Investigativo Frente a la Innovación Pública en Colombia

Frente al caso colombiano, a pesar de ser un tema muy mencionado y priorizado en los discursos gubernamentales, los trabajos investigativos sobre los procesos en innovación pública son pocos, se puede evidenciar que es hasta el 2013 con la investigación de Mora-Holguín y Lucio-Arias que se da inicio a la exploración de las trayectorias de la innovación en los sectores administrativos en Colombia (Mora-Holguín & Lucio-Arias, 2013: p. 1).

Mora-Holguín y Lucio-Arias (2013) analizan los procesos de innovación de dos entidades colombianas (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF) desde un análisis de eficiencia, cumplimiento de objetivos y nuevas regulaciones de política. A partir del análisis de estas dos entidades colombianas, se encontró que, para las instituciones analizadas los objetivos orientados a mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, incrementar la eficiencia de sus instituciones, cumplir con nuevas regulaciones o políticas, así como mejorar las condiciones de trabajo de sus servidores públicos, eran los objetivos que más perseguían a través de las innovaciones.

Durante el periodo analizado en este estudio (2011-2012) la mayoría de las innovaciones que introdujeron las instituciones del sector público (ISP) fueron: de carácter administrativo, 26 %; de proceso, 23 %; de servicio, 18 %; de política, 18 %; finalmente las de comunicación con el 14 %. Dentro de los múltiples factores que pueden motivar la innovación en las ISP, las más relevantes fueron las fuerzas internas y las fuerzas políticas. Contrariamente, los principales factores que inciden como barreras fueron factores normativos, la falta de tiempo para dedicar a la innovación y falta de incentivos para que los servidores públicos innoven y, otras condiciones externas, como la resistencia de los usuarios frente al cambio.

Buitrago-Gómez (2014) elabora un trabajo de grado posgradual en el que se describen algunas tendencias de gestión de la innovación en la función pública colombiana, delimita el marco jurídico de la innovación y desarrolla un análisis inferencial por medio de una encuesta frente a la actitud innovadora de los servidores públicos. En este trabajo se observa un abordaje del concepto de innovación en consonancia con el manual de Oslo y el Manual de Bogotá de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología – RICYT y la Organización de Estados Americanos, OEA, de marzo de 2001.

Esta investigación no pretende ser un análisis exhaustivo de todas las actividades gubernamentales en materia de innovación en Colombia, pero brinda una herramienta que permite describir su marco jurídico general y una mirada particular a las entidades que participaron en la encuesta realizada hacia el 2013, frente a la actitud innovadora de los servidores públicos. Desde su trabajo se permite también acotar las diversas concepciones de innovación que se han venido de una forma u otra desarrollado en Colombia:

* La innovación como creación (invención): el foco de atención está en el uso de recursos (gente, tiempo y dinero) para inventar o para desarrollar un producto o servicio nuevos, o bien, una nueva forma de hacer las cosas, una nueva forma de pensar acerca de ellas;
* La innovación como difusión y aprendizaje: centra su atención en la adquisición, el apoyo o el uso de un producto, un servicio o ciertas ideas;
* La innovación como suceso: el foco de atención está en un acontecimiento relevante, como el desarrollo de un solo producto o servicio, o una sola idea o decisión,
* La innovación como una trayectoria (corriente de innovaciones): esto es el reconocimiento de que un solo acto de innovación (como el de un acontecimiento relevante) facilitaría que se derive una familia de innovaciones, a partir de la fuente original;
* La innovación como cambio (creciente o radical: la innovación promulga el cambio, algunas innovaciones son ajustes mínimos, en tanto que otras son de naturaleza radical o discontinua;
* La innovación como un proceso o una estrategia (a nivel de empresa): en esta perspectiva, la innovación no se trata de un solo acto, sino de una serie de actividades que realiza una organización para llega a la obtención de un resultado (a saber, la innovación);
* La innovación como un proceso a nivel de contexto (región, nación, etc.): este enfoque considera la innovación como un acto que va más allá de los confines de un individuo o una empresa. El foco de atención cambia de la empresa a los recursos y las características peculiares de un contexto específico.

Sánchez (2014), aborda la problemática del surgimiento de la colaboración en procesos interinstitucionales en el sector público en conjunción con el sector privado y la ciudadanía. Su investigación interroga sobre cómo lograr que emerja la colaboración interinstitucional como un proceso de construcción colaborativa en el sector público. Aborda entre tres estudios de caso, primero, la formulación e implementación de la política y el sistema de seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá DC; segundo, el análisis de 248 casos del banco de éxitos de la administración pública entre 2000 y 2012 en Colombia; y tercero, la estrategia de formalización laboral mediante innovación en Bucaramanga entre 2011 y 2013. Como resultado de esta investigación se aporta un modelo evolutivo del gobierno colaborativo a la teoría de la gestión pública y se introduce el concepto de la organización intersticial como una semilla de la organización emergente de organizaciones en el campo de la teoría organizacional en relación con la metáfora de la organización como una red.

Calderón (2015) aborda la innovación pública desde la NGP como marco institucional democrático del Estado Colombiano y describe el caso del programa Bogotá cómo vamos, como una experiencia innovadora en la gerencia pública que se alinea con la NGP al plantarse desde la sociedad civil con criterios extraestatales. Desde la perspectiva de la NGP, Calderón señala que la administración y control de los bienes públicos no recae solamente en el Estado, pues es necesaria la participación ciudadana como un mecanismo democrático hacia la resolución de conflictos a nivel colectivo. Plantea como una innovación social el surgimiento del programa Bogotá cómo vamos, en el sentido este puede ser visto como un mecanismo de gerencia y control social que se despliega a su vez como un órgano fiscal participativo, que permite a la sociedad civil visualizar y monitorear al gobierno distrital, por medio de indicadores técnicos y de percepción.

Roth (2016) discute sobre los alcances y limitaciones de la NGP en Colombia y América Latina y sobre cómo los laboratorios de innovación pública y de cocreación de políticas son necesarias para la creación de un nuevo servicio público en Colombia. Roth plantea que una de las principales dificultades que enfrenta la gestión pública en América Latina y en Colombia, está en la brecha que existe entre la formulación y la implementación de las acciones públicas, entre los objetivos normativos y la realidad de la actividad administrativa (particularmente, la pública) cotidiana.

Superar esta brecha requiere de una transformación radical de los modos de pensar y actuar en la gestión pública, es decir de innovación pública; frente a esta realidad, considera que la administración pública se encuentra en un periodo de transición desde una concepción de la administración pública basada en el paradigma de la ciencia positiva, que emerge a principios del siglo XX y se consolida en la burocracia tradicional de tipo weberiana, con su respectiva imposición vertical; hacia una perspectiva en el siglo XXI basada en el dialogo de saberes y la colaboración (más) horizontal que le da mayor importancia a la innovación y la cocreación pública.

Grillo (2017) explora el concepto de innovación y su importancia en la administración pública para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (2030), traducidos en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 de Bogotá desde el análisis de supuestos casos exitosos de modernización institucional en movilidad y recuperación del centro histórico bogotano. Grillo describe cómo la administración distrital de Bogotá (2016 – 2020) ha estado desarrollando acciones de modernización institucional con el fin de permitir cumplir con los objetivos de Plan Distrital de Desarrollo y generar los cambios de alto impacto que la ciudad necesita donde la innovación, como generador fundamental de cambio, es clave.

**Tabla 2. Síntesis de Abordajes Investigativos sobre Innovación Pública en Colombia**

| Autor(es) | Abordaje Investigativo |
| --- | --- |
| Mora y Lucio-Arias (2013) | Análisis de procesos de innovación de dos organizaciones estatales (DIAN y ICBF) desde un análisis de eficiencia, cumplimiento de objetivos y nuevas regulaciones de política. |
| Buitrago (2014) | Análisis de algunas tendencias de gestión de la innovación en la función pública colombiana, describe el marco jurídico de la innovación y desarrolla un análisis inferencial por medio de una encuesta frente a la actitud innovadora de los servidores públicos. |
| Sánchez (2014) | Aborda caso de innovaciones inter-organizaciones, como redes de gobierno colaborativo. Aborda tres estudios de casos, el primero: la formulación e implementación de la política y el sistema de seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá DC; el segundo: analiza 248 casos del banco de éxitos de la administración pública entre 2000 y 2012 en Colombia; y el tercero: la estrategia de formalización laboral mediante innovación en Bucaramanga entre 2011 y 2013. |
| Calderón (2015) | Aborda la innovación pública desde la NGP como marco institucional democrático del Estado Colombiano y describe el caso del programa Bogotá cómo vamos, como una experiencia innovadora en la gerencia pública que se alinea con la NGP al plantarse desde la sociedad civil con criterios extraestatales. |
| Roth (2016) | Discute los alcances y limitaciones de la NGP en Colombia y América latina y cómo los laboratorios de innovación pública y de cocreación de políticas son necesarias para la creación de un nuevo servicio público en Colombia. |
| Grillo (2017) | Explora el concepto de innovación y su importancia en la administración pública para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (2030) traducidos en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 de Bogotá, desde el análisis de supuestos casos exitosos de modernización institucional en movilidad y recuperación del centro histórico bogotano. |

Fuente: Diseño propio.

Las investigaciones en Colombia frente a la innovación pública tienden a problematizar el tema desde la exploración de nuevos métodos, políticas, productos y servicios como respuesta a problemas públicos, cambios en las expectativas ciudadanas y transformaciones del entorno social, para incrementar la eficiencia y eficacia administrativa. Se alinean con los enfoques de la NGP (Chica, 2011), excepto la propuesta de Roth (2016) desde la mirada del nuevo servicio público.

## ¿Qué entender por Innovación Pública? Conclusiones preliminares

Los autores referenciados hasta el momento dan cuenta de cómo la innovación es vista como la novedad que resulta significativa para las diferentes dimensiones organizacionales: servicios y bienes, procesos operativos, modelos de organización y formas de interrelación o comunicación (por ejemplo, con los usuarios o los ciudadanos). Visto en contexto con el resto de este documento, la novedad puede ser un desarrollo de la propia organización o puede ser desarrollada por otros, pero introducida a la organización mediante los procesos vistos de transferencia de políticas o por regulaciones, normas o desarrollos tecnológicos.

En síntesis, puede darse cuenta entonces de la innovación como un cambio adaptativo significativo en el modelo de negocios de la organización o bien, la adopción de un nuevo modelo de negocios; en ocasiones, el cambio es impulsado por innovaciones que ocurren dentro de la misma organización, como innovaciones de productos y procesos, o es impulsado por innovaciones y desafíos externos, un desafío reciente, corresponde a la revolución de las tecnologías de información. (Buitrago Gómez, 2014: p. 6).

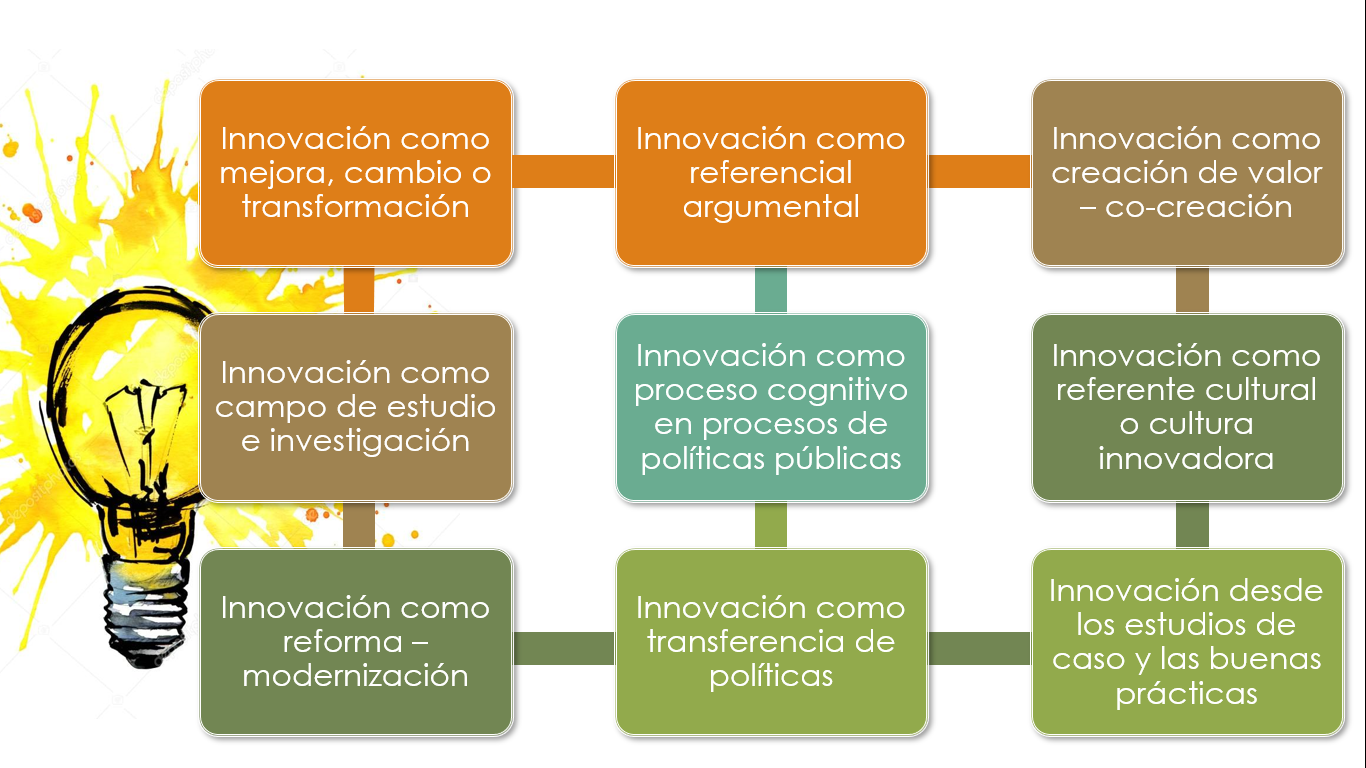
Lo anterior, permite plantear cinco referenciales de la innovación en la gestión pública:

* Innovación de productos es cuando el proceso de mejora se da principalmente en la provisión de los bienes o los servicios, que bien pueden ser mejorados en términos de sus características finales o en los mecanismos de acceso a los usuarios o también en las formas en que este puede ser usado, por ejemplo, ampliación de cobertura.
* Innovación de procesos es cuando la organización busca el desarrollo o la mejora de nuevos métodos que le ayuden a la producción o la provisión de bienes y servicios, porque los procesos existentes presentan falencias que le dificultan la obtención de objetivos o resultados. La innovación en esta dimensión supone desarrollos tecnológicos y técnicos.
* Innovación organizacional es aquella que se orienta a la mejora de los elementos de estructura y de organización, lo que la ubicaría en el nivel de la gestión de la organización, el PHVA, que incluye todos aquellos elementos de tipo administrativo. Esta innovación, por decirlo de alguna manera, es hacia adentro de la organización, en tanto se orienta a los procesos de administración del trabajo.
* Innovación interrelacional y comunicacional es el tipo que se impulsa en la búsqueda de métodos mejores de relacionamiento con el afuera y, de contacto con clientes, usuarios y, proveedores o ciudadanos, en función a la forma de relación e intercambios que tenga la organización y, al tipo de influencia que esta tenga sobre ellos o viceversa.
* Innovación teórica – práctica que incluye los laboratorios y prácticas de la innovación en los que se busca la promoción de elementos prácticos o empíricos que den cuenta de tendencias que puedan ser replicadas por otras organizaciones en el marco de un mismo sector o en diversidad de sectores.

# ¿INNOVACIÓN PÚBLICA? PERSPECTIVAS, ENFOQUES Y DEBATES

El objetivo de este capítulo es realizar una síntesis esquemática de las narrativas asociadas al concepto de innovación pública, tomando como referencia cuáles son los principales enfoques y ejes de debate que emergen de la literatura sobre el tema, los cuales, si bien es claro, ven la innovación como una práctica que implica mejoramiento continuo y convergencia con elementos como sostenibilidad, desarrollo, inclusión, goce de derechos, equidad, también implica diferencias, en algunos casos sutiles, en su abordaje y puesta en marcha como instrumento. Así las cosas, se abordan los que, a juicio de los autores, son los enfoques o ejes de debate más sobresalientes en la literatura.

**Figura 1. Enfoques de Innovación Pública**



Fuente: Diseño propio.

## Innovación como Mejora, Cambio y Transformación

Una revisión preliminar de la literatura sobre innovación permite dar cuenta de un concepto que alude a procesos que, para el caso de la gestión y la administración públicas, pretenden formalizar una actuación flexible en el tratamiento y resolución de problemas públicos. En este sentido, innovación se hace equiparable a cambio, adaptación, mejora, e incluso gobernabilidad. La innovación es vista como un imperativo en tanto las condiciones actuales demandan administraciones que actúen de manera inmediata, ética y con fundamento en la diversidad y complejidad del mundo actual.

Frente a las preguntas sobre qué es la innovación, cómo impacta los modelos de gestión de la administración pública y, cuáles son los marcos conceptuales y de referencia que explican su emergencia, puede citarse a Burgos & Lalángui (2015) quienes señalan que es posible concebir la innovación, con base en el marco del Manual de Oslo, como el conjunto de cambios y transformaciones en los procesos empresariales, sociales y culturales. La definición de innovación subyacente al Manual de Oslo a su vez toma como referencia los postulados de Schumpeter en torno a los procesos de desarrollo en una escala nacional, los cuales tienen su fundamento en argumentos economicistas y principalmente de corte empresarial en los que el desarrollo económico está determinado por la sustitución de viejas tecnologías por nuevas, lo cual recibe el nombre de *destrucción creativa,* dela cual se desprenden cinco dimensiones de la innovación: Introducción de nuevos productos; Introducción de nuevos métodos de producción; Apertura de nuevos mercados; Desarrollo de nuevas fuentes de suministro de materias primas u otros insumos; Creación de nuevas estructuras de mercado en un sector de actividad.

Burgos & Lalángui (2015) señalan sobre el Manual de Oslo que las actividades innovadoras se corresponden con todas las operaciones de carácter científico, tecnológico, organizativo, financiero y comercial que propenden por la introducción de cambios y novedades. Vale anotar que esta definición es propia de un enfoque sistémico de corte empresarial en el que la innovación es vista como “…un verdadero sistema (..) compuesto de aprendizaje, conocimiento, prácticas, acciones, infraestructura, políticas, tecnología en fin un conjunto de componentes que se articulan entre sí en un determinado momento para mejorarlas (a las empresas) y hacerlas competitivas”. (Burgos & Lalángui, 2015: p. 39)

Hay una amplia tendencia a correlacionar innovación con eficiencia y eficacia, lo cual es resultado de tendencias propias de la administración empresarial y la Nueva Gestión Pública. Estas tendencias ven la innovación como el mecanismo de cambio y transformación necesario en las estructuras públicas y en la gestión de lo público en aras de lograr una mayor efectividad. Para Zerillo García (2014), la innovación en la gestión pública implica procesos de adaptación interna a los referentes del contexto que impactan su accionar, más precisamente adaptación frente a las demandas ciudadanas, dando como resultado que la innovación deba ser comprendida como la introducción de cambios y mejoras “en la Gestión de las Instituciones Públicas para permitir que estas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad que transcurre en un constante desarrollo” (Zerillo García, 2014: p. 1).

En el marco de este enfoque, autores como Mulgan y Albury (2003) señalan que la innovación en el sector público es exitosa cuando consiste en “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003). Asimismo, para Koch y Hauknes (2006), la innovación consiste en que deliberadamente se hagan las cosas de manera diferente a como se han venido haciendo, teniendo como referencia una nueva teleología basada en procesos como el aprendizaje organizacional, la gestión de la información y el intercambio de experiencias entre diversos actores y organizaciones.

Windrum y Koch (2008) presentan una visión que complementa lo descrito arriba al señalar la existencia de diferentes tipos de innovación en el sector público: los que van desde innovaciones y mejoras en procesos hasta aquellos que abarcan decisiones de política pública. En el ámbito de la gestión pública, el principal enfoque ha sido de tipo conceptual, asociado a los cambios organizativos que incluyen, entre otros elementos, el rol de los directivos y su incidencia en la gestión del cambio que supone una incorporación de nuevos valores. Para Zerillo García esta visión de la innovación supone nuevas formas de “entender” el mundo, las que pueden desafiar las visiones que subyacen en bienes/servicios/productos, procesos o formas organizacionales existentes, siendo relevante al establecer una vinculación real entre el problema público a resolver y la racionalidad operativa de las organizaciones. (Zerillo García, 2014: p. 3)

El enfoque de la innovación como mejora, cambio y transformación tiende a articularse con las lógicas sistémicas de entradas y salidas de encadenamientos de insumos, procesos, productos, efectos e impactos, también conocida como cadena de resultados. En esta cadena, los insumos de la gestión pública (financieros, materiales, informacionales, tecnológicos, cognitivos y del conocimiento, legales, etc.) son provistos por el entorno organizacional, por otras organizaciones y por la sociedad en su conjunto, siendo incorporados a las organizaciones para ser procesados y transformados en productos a partir de un conjunto ordenado de tareas y actividades.

Los productos, entendidos como bienes y servicios elaborados, son entregados al entorno socioeconómico, regido por dinámicas institucionales, generando efectos en sus beneficiarios. Dichos efectos se definen como cambios en el comportamiento o en el estado de los beneficiarios como consecuencia de recibir los bienes o servicios (productos). A su vez los efectos generan impactos o cambios en las condiciones de vida de la población objetivo, los impactos también pueden entenderse como el cambio social o la generación de valor público.

**Figura 2. Cadena de Resultados**

Fuente: Banco Mundial y OCDA (2005)

Los resultados emergen de la relación entre las organizaciones con su entorno socioeconómico a partir de los productos que las primeras entregan al segundo, contribuyendo a su trasformación a partir de los efectos e impactos que en él ocurren. Los resultados se producen en el entorno organizacional a partir de los productos entregados y los efectos e impactos generados, siendo importante repetirlo y resaltarlo, dado que se suele confundir producto con resultados. Los productos son solo el punto de inicio de la generación tangible de resultados, dado que son los efectos e impactos el punto de llegada de la gestión para resultados.

Los efectos e impactos también pueden entenderse como un referente de partida de los procesos de planificación e innovación, pues la cadena de resultados, si bien se ejecuta de izquierda a derecha, iniciando en los insumos y concluyendo en los impactos, se planea de derecha a izquierda. La planificación e innovación desde la cadena de resultados establece de entrada los impactos deseados, prosigue con la determinación de los efectos o cambios comportamentales necesarios para lograr los impactos deseados. Una vez determinados los efectos e impactos, se identifican los productos más idóneos y eficaces que potencialmente permitirían lograr los efectos e impactos deseados. Posteriormente se establecen los procesos más eficientes para la producción de los productos proyectados en condiciones de efectividad y calidad y, finalmente, se fijan los insumos necesarios para llevar a cabo los procesos, limitados por requerimientos de eficiencia y economía.

En síntesis, la innovación como cambio o transformación supone, más que implementar políticas y adoptar nuevas estructuras, una metamorfosis de las maneras en que las organizaciones gestionan lo público al involucrar procesos de coordinación y fortalecimiento de las diversas unidades administrativas, metamorfosis que se traduce en implementar elementos que realmente mejoren las capacidades organizacionales: innovación como cambio es sinónimo de mejora continua y, mejora implica nuevos niveles de coordinación horizontal y vertical y, de fortalecimiento en varios niveles: gestión pública, servicios públicos, finanzas públicas (nacionales, regionales, locales y organizacionales) y, participación ciudadana. (Zerillo García, 2014: p. 10)

Esta última referencia posibilita citar a Ramírez-Alujas (2011) quien, tomando como referencia a Windrum, propone diferentes tipos de innovación en el sector público, los cuales abarcan desde innovaciones y mejoras en procesos hasta decisiones de política pública. Para el autor la innovación como cambio puede verse como:

“…1. Innovación en los servicios (la introducción de un nuevo servicio o una mejora de la calidad en un servicio existente); 2. Innovación en la prestación de servicios (alteraciones o cambios en las formas de proveer servicios públicos); 3. Innovación administrativa y de organización (cambios en las estructuras organizativas y las rutinas administrativas); 4. Innovación conceptual (desarrollo de nuevos puntos de vista y el cuestionamiento de los supuestos existentes); 5. Innovación en las políticas (cambios en el pensamiento o las intenciones de comportamiento) y, 6. Innovación sistémica (nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento)” (Ramírez-Alujas, 2011: p.19).

## Innovación como Creación de Valor público, Cocreación y Valores Públicos

Mark Moore (1998), al analizar los factores a través de los cuales las organizaciones del sector público definen esquemas orientativos de sus procesos de modernización y mejora, construye el concepto de creación de valor para señalar que las organizaciones públicas deben adecuarse con referencia a enfoques de la gerencia pública, esto es, deben adoptar herramientas del sector privado para mejorar la consecución de objetivos y la generación de resultados con un marcado acento de la acción gubernamental ya no en función del ciudadano pasivo, esto es como receptor de políticas públicas, sino para el ciudadano visto como usuario o cliente.

Moore realiza una crítica al “eficientismo” generado por la tendencia los procesos de endoprivatización en el sentido que la eficiencia fue mayoritariamente asociada a la reducción de costos en el empleo de medios para generar resultados, lo cual se tradujo en que las actividades gubernamentales no estuvieran direccionadas con referencia a una lógica de servicio, de calidad o de bienestar o, en otras palabras, de generación de valor público. En este sentido Moore se interroga sobre ¿qué deben pensar y hacer los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentran en función de crear valor público?

Moore asocia argumenta que la gestión pública es una acción estratégica orientada a la generación de resultados los cuales son demandados por la sociedad. Esto permite señalar que la creación de valor público está íntimamente ligada con las aspiraciones de los ciudadanos con relación a la satisfacción de sus necesidades. Puede señalarse además que a mayor legitimidad de una entidad pública mayor será el grado de valor que esta tendrá con relación a su razón de existir. En este sentido el gerente público es concebido como un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que se encuentra inmerso con el objetivo de crear valor público (Moore, 1995: p. 18), por lo cual el éxito de la gestión pública está en la trasformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, el cual, es aquello que es valorado por los ciudadanos.

Sin embargo, la importancia del valor público va más allá de su definición o de la utilidad que se le otorga como medida de evaluación. El mérito sobre el valor público se centra en la creación del mismo, siendo esto donde radica la mayor polémica entre los estudiosos y gerentes públicos. Es central en la exposición de Moore que el valor público trasciende la dimensión de medida y evaluación de la gestión de las entidades públicas ya que se constituye en sí mismo como un referente de la gestión, lo importante del valor público es su creación; por eso se entiende que el valor público es la expresión de las aspiraciones y preferencias sociales, esto es, la forma en que los ciudadanos hacen visibles sus demandas a través del proceso de representación política.

Como respuesta a estas demandas los representantes electos y los gerentes públicos definen la mejor provisión de bienes y servicios que otorgue beneficios, satisfacciones a los ciudadanos, siendo necesario por ello un amplio grado de conocimiento por parte de la administración de los deseos, expectativas e intereses de los ciudadanos que deben ser satisfechos y atendidos. Así se hace un cambio en la matriz del eficientismo en el sentido que, como señala Moore la administración debe conocer ampliamente las demandas de los ciudadanos más que saber las necesidades de sus clientes.

Para Moore, toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía, en este sentido, el valor público es complejo y subjetivo en tanto plantea a las organizaciones públicas el reto de “conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1995: pp. 63-64), lo que lleva a Moore plantear que la satisfacción ciudadana sea una de las mejores formas de medir la creación de valor público, la pregunta es entonces ¿cómo asegurar dicha satisfacción?

Así las cosas, la creación de valor constriñe a las organizaciones públicas a la generación de beneficios a los ciudadanos a partir de las prestaciones realizadas en atención, no sólo a responder de forma adecuada a sus necesidades, sino también, a generar mayores espacios de apertura e interrelaciones con la sociedad y al aporte que las organizaciones puedan hacer a la construcción de capital social. Es por esta razón que es primordial que las organizaciones desarrollen una gestión estratégica basada en tres elementos: la definición del valor público, la gestión política y, por último, la gestión operativa.

El primer elemento alude a la definición del problema o problemas socialmente relevantes, las demandas que deben ser objeto de atención y sus formas de atención o intervención, con el objetivo de identificar si la mejor alternativa es viable por la acción gubernamental, por la acción privada o por la acción mixta (asociación pública/privada). Estos aspectos fundamentan una propuesta de intervención que da cuenta de la aceptación social conforme al interés general, tratando con ello de evitar que existan intereses particularistas en la definición de las intervenciones.

El segundo elemento implica, por una parte, una dimensión retórica, esto es persuasiva y argumental, en el entendido que las autoridades políticas movilizan su capacidad de generar alianzas estratégicas que brinden apoyo a la definición de valor; por la otra, implica una movilización de recursos materiales que posibiliten la generación de los resultados concretos establecidos en las propuestas de intervención.

El tercer elemento implica la dimensión instrumental de la política o programa público, en el sentido del despliegue de las capacidades de gestión y las competencias ejecutivas y de coordinación y cooperación necesarias entre las diversas organizaciones públicas y privadas necesarias para la creación de valor público, esto es para la resolución de problemas, la satisfacción de necesidades y la prestación de bienes y servicios.

De lo anterior se desprende que, para Moore la gestión pública tiene como objeto la creación de valor público que provoque la satisfacción ciudadana. Para Moore los principales retos que enfrentan los gerentes públicos para generar valor están dados en la gestión del cambio y la búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de los objetivos y la determinación de los medios para obtenerlos. También están presentes obstáculos para materializar diálogos más humanos con la ciudadanía y para ejecutar acciones sociales que propendan por el reconocimiento de la capacidad de las organizaciones para resolver problemas socialmente relevantes, o en otras palabras para generar confianza.

Así las cosas, la creación de valor se define como la forma en que las organizaciones públicas asumen la representación de grupos ante el Estado, es decir los relacionamientos entre los ciudadanos y el Estado a través de las organizaciones públicas. Pese a que puede parecer una perogrullada, los programas públicos no necesariamente buscan la satisfacción de las necesidades e intereses de los ciudadanos, o lo hacen de maneras imperfectas e incompletas, por lo que, el valor público se inserta en la generación de productos, servicios y políticas públicas que sean resultado de verdaderos procesos de deliberación entre el Estado y los ciudadanos a través de organizaciones que son capaces de interpelar las necesidades de estos últimos y destinar mecanismos de intervención que, a través de una dimensión estratégica de la gestión pública, permitan su verdadera y completa satisfacción.

En este sentido, entender el valor público como finalidad de la administración pública plantea una manera de pensar y actuar diferente, en la cual, el valor público es una respuesta útil y legitima frente a las demandas y necesidades de la sociedad. Valor público sería entonces, el fin último de toda innovación pública. La cocreación de valor público como fin de la innovación pública sustantiva, debe ser abordada desde lógicas de gobernanza dado que la cocreación de valor público implica más que gobierno y más que gestión pública (Martins y Marini, 2010: p. 9), se basa en arreglos institucionales donde intervienen múltiples actores estatales y no estatales. Requiere de acuerdos y pactos para poder avanzar hacia el cambio social.

Visto en conjunto, el desarrollo de la innovación pública plantea como reto potenciar las capacidades de concertación y negociación tanto en el sector público como en el privado, la innovación pública en clave de gobernanza implica la integración de cadenas público-privadas de valor que involucran bienes, servicios e intereses diversos, donde el centro de reflexión se ubica en las tensiones entre utilidad privada y utilidad pública y la capacidad institucional de canalizar sus efectos (Garzón, 2014).

La innovación pública en clave de gobernanza involucra actores gubernamentales y sociales en la creación de valor público, para lo cual se requiere de nuevas herramientas metodológicas que propicien procesos de interrogación, seguimiento y control público privado al ejercicio de funciones públicas, así también como la construcción de nuevos instrumentos metodológicos para la armonización y alineación de intereses, esfuerzos y recursos públicos y privados con respecto al logro de objetivos tanto comunes como particulares (Garzón, 2014).

Complementario a lo anterior, Aguilar Villalobos (2018) analiza la innovación pública como una propuesta de generación de valor especialmente en la dimensión de la cocreación.De la lectura de Aguilar (2018) emerge un interrogante central: ¿qué es cocreación y cómo se relaciona con la innovación y generación de valor?

Responder esta pregunta implica trabajar desde dos dimensiones complementarias, por una parte, la cocreación como metodología y, por la otra, la cocreación como espacio. En ambas dimensiones, la cocreación está directamente relacionada con la creación de valor público. Esto es, tomando como referencia a Waintrop citado por Aguilar que traduce valor público en “la generación y el análisis colaborativo desde diversas miradas a problemas y soluciones” (Aguilar, 2018: p. 50), lo cual contempla una dimensión que puede verse como pedagógico – operativa, en la medida que, se espera que los ciudadanos antes que ser partícipes, sean actores que comprendan y tengan los conocimientos y saberes necesarios para ello, por ende, la cocreación implica el despliegue de talleres, prototipos, involucramientos activos entre funcionarios y otros actores, diálogos, observación de prácticas, rutinas, entre otros elementos. La cocreación es útil en tanto alimenta la vocación de servicio del funcionario para con su comunidad, pero también de la comunidad hacia su territorio o ámbito de injerencia, lo cual es posible mediante metodologías de cocreación, como señala Aguilar:

…insertar innovación pública con objetivo en la cocreación de valor público en los municipios es un factor estratégico en la reconfiguración de la relación de la ciudadanía con el Estado en el actual contexto de crisis de confianza. Para ello, el desafío consiste en diseñar y fomentar modelos de motivación y facilitación que permitan a los funcionarios y las funcionarias salir a reencantar a la ciudadanía y a ellos mismos con su trabajo y, vincularlos directamente con la realidad atendida por el municipio. (Aguilar, 2018: p. 56)

La cocreación como metodología llevaría a realizar mejoras disruptivas en la prestación de servicios y bienes públicos a partir de la vinculación directa con usuarios y usuarias en el diseño de tales servicios; mejorar la complementariedad de la acción local con iniciativas que provengan del sector privado, organizaciones comunitarias, ONG, etc.; consolidar mejoras de los canales de comunicación con la ciudadanía e información a la misma; construir nuevas relaciones de confianza a partir del involucramiento activo y la corresponsabilidad en la generación de valor público y; formular, diseñar e implementar propuestas en el marco de vinculación de corresponsables involucrados.

En segundo lugar, la concepción de cocreación como espacio permite a Aguilar (2018) citar a López (2016) en función de señalar que, experiencias como la chilena con los laboratorios de gobierno, generan estrategias que diseñan ámbitos de cocreación, esto es, lugares en los que es posible la generación y disposición de logística que permita:

…colocar al usuario o la usuaria a en el centro de la acción pública en comparación con el paradigma actual, que pone acento en las cosas, como es la actual estructura gubernamental que divide el trabajo en forma de disciplinas de conocimiento. López grafica este postulado a partir de la necesidad de salud de las personas, la cual se obtiene a partir del acceso a la atención primaria, la buena alimentación, el deporte, los espacios de recreación, etc. El paradigma del foco en las cosas implica que cada uno de estos bienes o servicios públicos se aborda de manera separada. El foco en las personas implica innovar buscando diseñar nuevos servicios públicos que atiendan de manera integral y certera las necesidades de los usuarios y las usuarias. De esta forma, la estrategia del Laboratorio de Gobierno para la innovación pública se basa en el diseño centrado en las personas, la cocreación, la colaboración y la inserción de múltiples miradas (López, 2016: 36). (Aguilar, 2018: p. 50)

Chica y Salazar (2016) plantean que existe una estrecha relación entre valor público y valores públicos en la medida que el valor público es:

…una respuesta efectiva para la resolución de necesidades y demandas socio económicas, que a) es políticamente deseada (Legitima); b) su propiedad es colectiva e inclusiva; y c) Requiere la generación de transformaciones sociales que modifican aspectos de la sociedad (resultados) (Martins y Marini, 2010: p. 57)

La dimensión política del valor público implica el despliegue de valores públicos que van más allá de los valores económicos o las denominadas E´s (eficiencia, eficacia, efectividad y economía) que han imperado de manera reiterada en las concepciones de la gestión pública. Los valores públicos se alinean con las denominadas C´s (confianza, corresponsabilidad, compromiso, concurrencia, colaboración, cooperación, comunicación y coordinación) los cuales tienden a estar muy presentes en las distintas posturas de las reformas de la Post-Nueva Gestión Pública (Chica y Salazar, 2016: p. 122).

Los elementos de las denominadas C´s, más que un viraje semántico (de las “E´s” a las “C´s”) implican un redimensionamiento de la gestión pública en el sentido que lo económico deja de ser el fin de la gestión y pasa a ser un medio al servicio del desarrollo de valores sociopolíticos para la cocreación de valor público; entre estos valores públicos de las denominadas C´s, se encuentran:

* Confianza. Desde comienzos del siglo XX, el propio Max Weber interpreta la confianza como una condición para que las relaciones sociales sean duraderas (weber, 2014). A finales del siglo XX Francis Fukuyama (1998) comprende la confianza como un capital social, es decir como un “conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos” y posibilitan en desarrollo. Pero es Niklas Luhmann, desde otra orilla teórica, quien reabre la discusión y enriquece el concepto de confianza, con la pregunta “… si es aconsejable para los sociólogos empelar términos y conceptos sacados del uso común o del ámbito tradicional de la ética.” (Luhmann, 1996: p. 3).

Luhmann ve ventajas en un vocabulario común con el mundo social al formular teorías e invita a formular una teoría propia que, en el caso de la confianza, para su época, ve de actualidad (y lo sigue siendo) y señala un abismo entre la teoría y el trabajo empírico al respecto. Por lo cual cobra interés plantear la pregunta por la gestión de la confianza en la gestión pública.

La confianza se asocia con los términos de credibilidad, esperanza y familiaridad. Desde Luhmann (1996) se asocia la credibilidad como un producto de constatación del pasado – presente, en tanto que la confianza se orienta hacia el presente – futuro. Tanto en la credibilidad como en la confianza operan creencias, pero en la confianza se evidencian expectativas que definen límites, planteando un sistema social de confianza/desconfianza, donde la confianza, como un adentro, reduce la complejidad del sistema y la desconfianza inscribe un horizonte presente – futuro complejo e incierto frente a la predictibilidad de la acción.

Los retos que enfrenta hoy la administración pública están relacionados con resolver los problemas de confianza, es decir con el aprender a crear y gestionar confianza. Este es el punto de partida para desarrollar procesos de cocreación pública puesto que la confianza posibilita el desarrollo de la corresponsabilidad para el ejercicio de los derechos y los deberes ciudadanos, en el cual los derechos de los ciudadanos se configuran en las responsabilidades del Estado.

* Corresponsabilidad y compromiso. Cada uno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se constituye en obligaciones del Estado, pero a su vez cada uno de los deberes y obligaciones de los ciudadanos pueden ser considerados más que derechos, potestades o facultades del Estado, por lo cual, también despliega mecanismos para su cumplimiento. En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 establece en el capítulo cinco, artículo 95 que, los ciudadanos están en el deber de engrandecer la comunidad nacional y dignificarla, lo cual implica que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política también implica responsabilidades.

Los deberes ciudadanos y las obligaciones del Estado deben ser vistos como compromisos de corresponsabilidad que, al igual que los derechos, deben ser promovidos como valores fundamentales para la vida en sociedad.

* Concurrencia (participación y deliberación pública). La corresponsabilidad busca el cumplimiento mutuo de las responsabilidades sociales, en tanto una de sus principales expresiones se evidencia en la concurrencia ciudadana a los diversos escenarios y ámbitos de participación y deliberación pública en la que se encuentran diversos actores públicos y privados en representación de: (a) la sociedad civil, (b) los sectores económicos y de mercado, (c) la academia y demás tendencias de la ciencia, la tecnología y la innovación y, (d) los sectores y niveles gubernamentales (nacionales y territoriales) y demás organismos del Estado.

La concurrencia de actores público-privados para la participación y la deliberación pública implica el encuentro y dialogo de ciudadanos y expertos de diversos ámbitos. Frank Fischer explora, en la primera parte de su libro “*Democracy and Expertise*” (2009), el rol de la experticia de las políticas en una sociedad democrática y en particular lo referente a la experiencia profesional y la participación ciudadana en el ámbito público, desarrollando las relaciones entre expertos, políticos y ciudadanos, desde la perspectiva de la democracia deliberativa en los contextos contemporáneos.

La innovación pública en clave de gobernanza plantea examinar las tensiones entre los diversos expertos (gubernamentales y políticos, jurídicos, económicos y empresariales, científicos y tecnológicos, sociales y culturales, etc.) con los ciudadanos. Esto con el propósito de diseñar políticas y estrategias de una manera más colaborativa frente a los problemas socialmente relevantes.

Los problemas socialmente relevantes y los entornos complejos en que se desenvuelven, así como la aplicabilidad de la democracia, requieren cada vez más de expertos y especialistas, pero esto mismo pone en tensión la democracia al volver periférico al ciudadano en la real toma de decisiones.

¿Importa lo que los ciudadanos piensan, sienten, dicen y hacen? En una sociedad democrática este es el centro de la cuestión y, en tal sentido una buena gobernanza requiere de un alto grado de innovación para la devolución del poder político a los ciudadanos, donde los expertos sean facilitadores de la democracia deliberativa y los ciudadanos, finalmente, sean decisores con incidencia en la acción pública.

* Coordinación. La gobernanza implica afrontar problemas de coordinación, lo cual, en el ámbito gubernamental no es un tema nuevo, sin embargo, es un tema que se ha venido generalizando por la proliferación de agencias con sentido único, con sus falencias de comunicación intra e intergubernamental o en función de abordar y solucionar problemas de mayor complejidad (*wicked issues*), los cuales no son abordables por los mecanismos de coordinación jerárquica funcionalista. La coordinación así vista se entiende como un proceso de conflicto y negociación que se hace complejo en tanto se involucra un mayor número de actores público-privados.
* Colaboración y Cooperación. La innovación pública en clave de gobernanza implica asumir retos en materia de colaboración y cooperación que aluden a pensar el Estado en lógicas de interrelaciones en contextos heterogéneos entre el sector público, el sector social y el sector privado hacia la consecución de objetivos comunes. Esto conduce a pensar en formas de gobierno en red en vez de jerarquizadas, lo que implica la construcción de un esquema institucional basado en la capacidad del gobierno para, principalmente, motivar a actores sociales y privados en su participación en la red y, dentro de ella, a generar procesos de negociación de acuerdos y resolución de conflictos, en otras palabras, a motivar trayectorias de interdependencia sin dejar de lado márgenes de autonomía.
* Comunicación (Transparencia y Rendición de Cuentas). La comunicación pública es condición necesaria para transparentar la acción pública y desplegar acciones de rendición de cuentas frente a la actuación de la administración gubernamental. La rendición de cuentas, como escrutinio público, permite comprobar en muchas ocasiones, cómo la corrupción permea las estructuras gubernamentales y administrativas, por lo que sus conceptos y procedimientos se enfocan a la lucha contra la corrupción, toda vez que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en todos los ámbitos de la esfera pública permitirían a los gobiernos responsabilizarse efectivamente ante la ciudadanía dentro del marco de una democracia participativa, más efectiva y más funcional en la que exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (Emmerich, 2011).

## La Innovación Implica Transferencia de Políticas

Cejudo, Dussauge & Michel (2016) señalan que la innovación debe ser entendida como un proceso de orientación, esto es, en el campo de la administración pública, dirigir la racionalidad y las estructuras administrativas hacia nuevas direcciones sustentadas en los desarrollos tecnológicos y las demandas sociales que concitan repensar la manera en que los aparatos administrativos hacen las cosas; para dichos autores, tomando como referencia a la OCDE:

[La innovación] …consiste en el proceso de adopción de nuevas ideas y prácticas organizacionales, incluidas las políticas públicas, dentro de una organización, en un proceso o servicio público específico. La innovación gubernamental se entiende a partir de la interacción dinámica de cuatro niveles de análisis: el individuo, la organización, el sector público y la sociedad. A su vez deben considerarse otras variables, como el conocimiento disponible, las capacidades y habilidades de los individuos, las formas de trabajo dentro de la organización y las reglas y procesos. (Cejudo, Dussauge & Michel, 2016: p. 11)

Es central de la anterior cita que, el enfoque tomado es principalmente gubernamental lo cual otorga a la innovación un carácter distinto en la medida que no se centra en procesos de gestión administrativa sino en interacciones, lo que hace el gobierno está determinado en cierta medida por los tipos de relaciones que tiene con la sociedad en sentido general o con la sociedad organizada, pero a su vez en el interior del gobierno existen formas de relaciones entre organizaciones públicas y entre organizaciones públicas y privadas en el marco de la prestación y provisión de bienes y servicios, dando cuenta de múltiples lógicas isomórficas que tienden a fijar los comportamientos de las organizaciones públicas con base en marcos de acción configurados por y en estas relaciones.

Adicionalmente, se puede argumentar que la innovación involucra las capacidades organizacionales en tanto niveles de formación y capacitación de los individuos que la integran, pero también de los mecanismos que la cultura de cada organización establece como incentivos para motivar la adopción de nuevas ideas, tomando como referencia los contextos organizacionales que determinan prácticas, mandatos, normas sociotécnicas y procedimientos que pueden detonar o limitar las diversas estrategias que pueden emerger para innovar.

Para Dussauge (2015), la innovación es fundamental porque posibilita a las administraciones públicas afrontar los retos en materia de capacidad de gestión y capacidad administrativa. Para este autor, la necesidad de cambio de la administración se determina porque los gobiernos deben responder a los problemas complejos, para lo cual requieren por lo menos cuatro tipos capacidades en un contexto mediado por TIC: capacidad de entrega de resultados, capacidad regulatoria, capacidad de coordinación y, capacidad analítica, las cuales define como sigue:

La capacidad de “entregar resultados” subraya la importancia de implementar los objetivos públicos de la mejor manera y con la menor cantidad de recursos públicos posibles. La capacidad regulatoria destaca la centralidad de contar con estándares y mecanismos de recopilación informativa para supervisar y controlar, de forma experta y en pro del interés público, las actividades económicas y sociales. La capacidad de coordinación reitera la necesidad de contar con funcionarios capaces de orquestar la participación de diversos actores públicos, privados y sociales, de mediar entre y negociar con ellos, para alcanzar ciertos objetivos sociales. Por último, la capacidad analítica se refiere al desarrollo de habilidades para entender los múltiples flujos informativos del entorno político-administrativo, así como para producir o consumir (según corresponda) eficazmente los conocimientos técnicos y gerenciales requeridos para resolver los problemas públicos. (Dussauge, 2015: p. 281)

Dussauge (2012), es enfático en señalar que la innovación o mejora de los procesos es comúnmente justificada con el argumento que la adopción de cosas “nuevas” está determinada por la existencia de ejemplos internacionales que han sido exitosos, lo cual permite a las administraciones aprehender nuevas soluciones para sus problemas de gestión. Así, los procesos de innovación pueden explicarse por la transferencia de políticas en por lo menos cuatro escenarios:

* Por la promesa de encontrar “soluciones similares para problemas similares”;
* Por la promesa de acceder a “decisiones simplificadas”;
* Por la promesa de contar con un “mecanismo de experimentación gratuita” y;
* Por la promesa de encontrar “una plataforma para el desarrollo” de un país u organización.

En este contexto, es más relevante entender que las justificaciones están también asociadas a riesgos o trampas de la innovación dentro de las que destacan también cuatro: la racionalidad limitada para tomar decisiones, la ambivalencia de lo que significa “mejores prácticas”, las dificultades que tienen las organizaciones en la evaluación de los efectos de las políticas de gestión y, finalmente, la multiplicidad de ejemplos, en los que las innovaciones resultan subóptimas o disfuncionales. (Dussauge, 2012: p. 63)

## Innovación y Políticas Públicas. Referentes y Procesos Cognitivos

Un enfoque complementario a los dichos atrás relaciona innovación a políticas públicas. Esta relación está dada en la reflexión que autores como Bragué; Blanco & Boada (2014)proponen desdeun enfoque sustantivo, en el cual la innovación es una capacidad para construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos que deben ser abordados por las políticas públicas, concepto que caracteriza a la innovación como la generación de nuevos conocimientos de origen coral, el involucramiento de un salto cognitivo y, la generación democrática del conocimiento.

Es clave en el razonamiento de los autores citados que, dada su naturaleza de capacidad, la innovación es también un resultado en la medida que se gestiona, pero, no es posible hacerlo en todo tipo de organizaciones, puesto que no es posible lograrla en aquellas que tienen rasgos característicos de la tradicional burocracia, en otras palabras, para los autores, la administración pública *per se*, no está pensada para innovar sino que sus rutinas y mecanismos de certeza y seguridad eliminan toda posibilidad innovadora.

Vista de esta forma, la innovación aparece en marcos de políticas públicas en las cuales las organizaciones son menos burocratizadas y tienden a ser más organizaciones inteligentes que, logran incorporar la dimensión del “cómo”, que está determinado por el entorno y los motores de la innovación. A su vez el entorno innovador tiene como referencia el contraste entre la necesidad y el fracaso o, en términos técnicos, la innovación en políticas surge en cuanto se referencian posibles *wicked problems* (problemas perversos) (Rittel y Webber, 1973) y los déficits cognitivos que pueden presentarse frente este tipo de problemas que se manifiestan ante la posibilidad de fracaso.

Para Bragué; Blanco & Boada (2014), la innovación en políticas públicas surge en un ámbito concreto: la brecha entre teoría y práctica de las propias políticas asociada a contextos de incertidumbre y mayor complejidad, la brecha antes señalada se asume como un referente que motiva la búsqueda de conocimiento sobre la mejor forma de generar resultados, respuestas y efectos por parte de las políticas. Esto es congruente con la propuesta democratizante y colectiva de innovación propuesta, en tanto lo cognitivo alude a un salto en la concepción de las políticas públicas, en la que no prime la parte técnica en la cual se ha puesto tradicionalmente el énfasis y sobre la que se presentan problemas en materia de implementación.

Por el contrario, este enfoque cognitivo de las políticas públicas toma como referencia que la administración pública es un entorno no proclive a la innovación y la existencia de problemas complejos y fallas en las visiones tradicionales de las políticas públicas para intervenir problemas especialmente relevantes de alta complejidad y, en consecuencia involucra un marco de apertura en el que las políticas públicas son entendidas como amplios sistemas de gestión de corte relacional, por ende, la innovación se traduce en la capacidad de generar procesos de apertura democrática en la cual el conocimiento es un insumo central. Este enfoque propone un modelo de análisis de la innovación tomando como referencia los estudios de caso, lo que lleva a entender la relación entre tres dimensiones y variables expuestas por Bragué; Blanco & Boada (2014): por qué de la innovación, qué de la innovación y, cómo de la innovación.

El “Por qué” de la innovación alude a su imperativo, la asocia a procesos de modernización de los aparatos administrativos, más en función por presiones del entorno en constante cambio que por dinámicas internas, aunque estas tampoco deban ser despreciadas. En este marco, la burocracia *per se* no es innovadora ya que le falta cerebro creativo; en contraposición, la innovación alude a un ámbito de la creatividad más que a uno exclusivamente de operatividad.

El “Qué” de la innovación alude a sus orientaciones, por una parte, la orientación instrumental en la cual la innovación es entendida como el conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones en la medida que modifica la manera de hacer las cosas, es decir, se basa en los procesos y mejora continua en la gestión; por otra parte, la orientación sustantiva en la cual la innovación es una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad, en tanto, significa replantear la propia naturaleza de los problemas al tiempo que involucra saltos cognitivos que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas.

En relación con lo dicho líneas atrás, la innovación es vista como la capacidad de generar conocimiento para construir nuevas respuestas en función de abordar los problemas complejos. La innovación, para Bragué, Blanco & Boada (2014), no alude a elementos técnicos sino más bien cognitivos que involucran conocimiento, más propiamente conocimiento innovador, cuyas características serían:

* No es acumulación de información;
* Es producto de la experiencia, los juicios y las valoraciones de una amplia red de actores;
* Es un proceso colectivo que individual en tanto articula “procesos plurales de reflexión”;
* Es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento.

En consecuencia, innovar es algo que va más allá de la creatividad, involucra un ejercicio colectivo, pero no colectivo en término de número, sino de acción, esto es, personas que cooperan y trabajan entre sí, siendo agentes de cambio al aportar en la forma de definir y abordar los viejos problemas, por ende, innovar abarca un rasgo de revolución mental o cognitiva.

El “Cómo” de la innovación alude a los mecanismos de gestión de la innovación, a la forma en que los colectivos comparten y aprenden unos de otros. El cómo involucra los entornos y los motores de la innovación, los primeros se entienden como el “hábitat donde la innovación encuentra oportunidades para su desarrollo (…) características ambientales que cuestionan las rutinas, estimulan la creatividad, aceptan la prueba y el error y,, finalmente, permiten la introducción de nuevo conocimiento.” (Bragué; Blanco & Boada, 2014: p. 20). Los entornos son construidos con base en tres referentes: reconocimiento de la ignorancia, aceptación de la inexactitud creativa y, consentimiento de la pluralidad y la hibridación.

Con relación a los motores de la innovación, estos son entendidos como el conjunto de “factores (humanos, organizativos, institucionales, etc.) que favorecen la activación del potencial innovador” (Bragué; Blanco & Boada, 2014: p. 20). Para los autores la importancia de los motores es que son lo que generan la chispa que da cuenta de la innovación a partir de factores de diversa índole que pueden ser: factores derivados de la presión del propio contexto, factores liderados desde posiciones políticas, factores nacidos en círculos tecno-profesionales, factores consecuencia de propuestas académicas y, factores resultado de transferencias de la propia sociedad civil. Estos factores pueden dar cuenta que la innovación sea generada, o bien por contagio, o bien por imitación.

En síntesis, la relación entre innovación y políticas públicas en el marco de los enfoques cognitivos se centra en un cambio de perspectiva basado en la premisa: innovar es pensar distinto, en otras palabras, gestionar nuevo conocimiento, es ir más allá de lo que una organización sabe o cree que sabe. En este orden de ideas, la innovación es detonada por dos elementos: por problemas no resueltos y, por el fracaso o el riesgo de fracaso de la política:

“…la innovación aparece como una necesidad cuando se identifican problemas y se reconocen las deficiencias de las soluciones disponibles.” (Bragué; Blanco & Boada, 2014: p. 15)

La innovación deviene así en un imperativo para una administración pública que en el marco del siglo XXI pretende afrontar los problemas inéditos y crecientemente complejos que se le plantean, así pues, lejos de ser una moda pasajera, la innovación nace de las exigencias de la propia realidad y de las necesidades que esta genera; son los problemas no resueltos y la voluntad de resolverlos lo que estimula la innovación.

## Investigación en Innovación: Perspectiva del Campo de Estudio

Molina (2014) realiza una aproximación a la innovación desde dos dimensiones: la dimensión pragmática de la innovación en la que busca la resolución de soluciones y, la dimensión de la innovación como campo de estudio. La primera dimensión se caracteriza porque la innovación es vista el conjunto de cambios en los cursos de acción de los gobiernos o de las instituciones que alteran el estatus quo (sic) y que suelen plantear nuevas ideas o caminos para hacer las cosas. (Molina, 2014: p. 28)

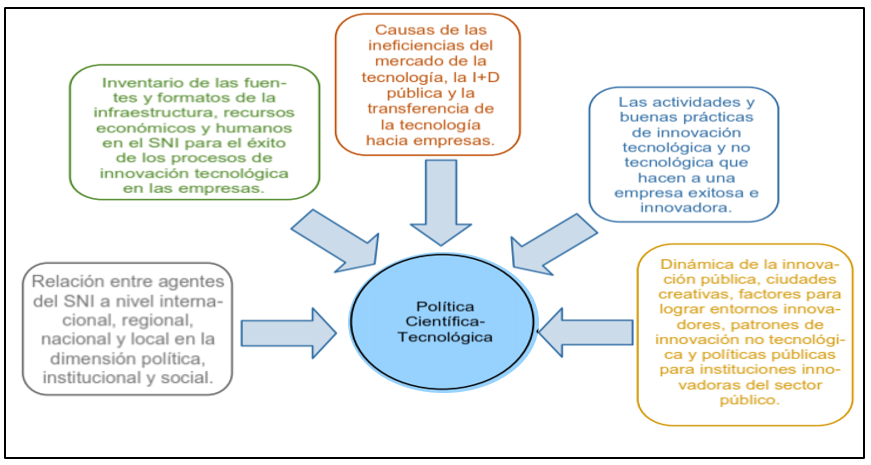
La segunda dimensión toma como referencia la innovación desde la visión programática, pero más que una referencia conceptual, esta dimensión o enfoque se centra en el análisis de la innovación a partir del estudio de los casos de estudio, las experiencias exitosas y los premios de innovación entre otras referencias. En este sentido la innovación es el eje que permite a académicos e investigadores describirla como fenómeno y detallar sus características y requerimientos en aras de lograr dar cuenta de posibilidades de la transferencia de aquellos casos considerados exitosos. La innovación aquí es equiparable a conocimiento teórico-práctico que da cuenta de los diversos saberes que se involucran en la acción de innovar en el sector público:

Una de las preocupaciones que ha subyacido a los estudiosos del tema de innovación es establecer qué conocimiento se puede derivar de las experiencias que se ocupan, como también, encontrar cómo y por qué pueden hacerse transferibles. El centro de la discusión recae en descifrar si es posible establecer las causas y los efectos de las experiencias reportadas, para deducir de ellas, qué características, qué cualidades o qué fuerzas están en su raíz y, a partir de ello, establecer los conocimientos que darían cuenta de los mismos. Pero allí no se agota su desafío cognitivo. También deben indagar si los mecanismos de producción social de dichos fenómenos son susceptibles de ser transferidos a nuevos contextos y,, además, divisar qué posibilidades de éxito puede llegar a tener de querer transferírsele a espacios de recepción específicos. (sic) (Molina, 2014: pp. 31-32)

La innovación como campo de estudio, tiene un gran componente explicativo, se basa en definiciones de corte transformacional en los que supone cambio o mejora de los procesos, pero va más allá de explicar en qué consisten los cambios ya que se centra en el análisis de experiencias que han ejecutado procesos de cambio, lo cual, en palabras de Molina, vincula los estudios de la innovación con los estudios de cambio organizacional.

En este campo, la investigación realizada por Molina sobre concursos y premios pro innovación, evidencia que estos han generado tres referencias temáticas agrupadas en las siguientes áreas: área 1: “innovaciones con relación a la prevención y combate de la corrupción; la responsabilidad en el servicio público; la transparencia y la rendición de cuentas; el mejoramiento en los procesos y la prestación de servicios”; área 2: “distintos campos de acción del gobierno y la administración pública relacionados ellos con la educación, la salud, la justicia y la seguridad, entre otros” y, área 3: “promoción de la participación en la hechura de las políticas públicas, la aplicación de las tecnologías en el gobierno y la promoción de género en el interior del sector público.” (sic) (Molina, 2014: p. 31)

Complementa lo anterior el estudio de Bermúdez Mora (2009) sobre la existencia de los enfoques en la investigación sobre innovación en el sector público. El autor señala que uno de los puntos iniciales (años 70) acerca de la innovación es la gestión de los procesos de cambio. Hacia los años 80 y 90 la investigación se centra en los elementos psicológicos de la innovación, los cuales incluyen: eficacia personal, valores y las motivaciones del servicio público, por mencionar algunos. A partir de la primera década del siglo XXI el énfasis de la investigación en innovación es la transferencia y difusión tecnológica, pero hay una emergente tendencia a revisar la innovación desde una perspectiva ecológica de la innovación, entre cuyos temas se destaca la revisión de los factores para el desarrollo del entorno de una organización innovadora.

**Figura 3. Tipos de Investigaciones en torno a la Innovación**

Fuente: Bermúdez Mora, 2009: p. 132

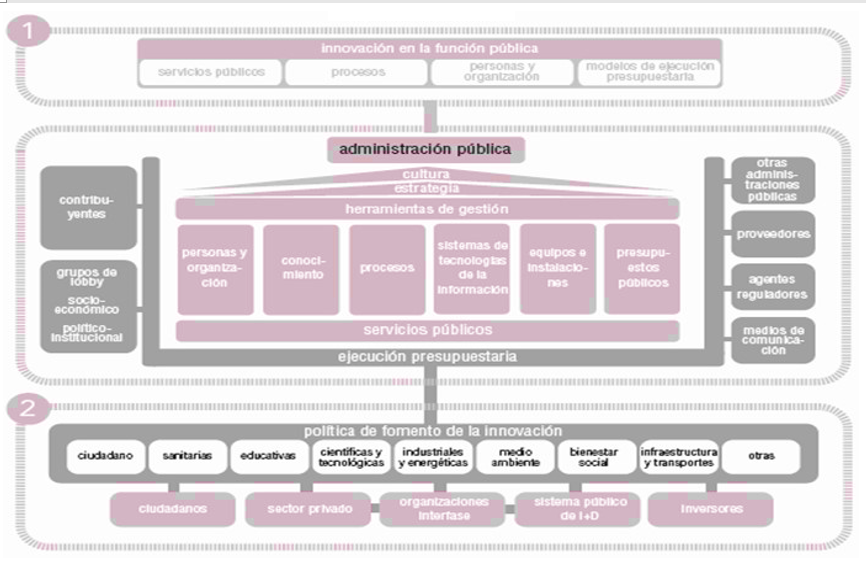
Bermúdez Mora (2009) toma como referencia para el sector público, el modelo administración total de la innovación orientada al contribuyente – ATIC y, su estructuración para el análisis de la innovación y la gestión de la innovación en torno a tres elementos: a) ejes de innovación, b) los activos para la innovación y c) las acciones de innovación:

En el modelo, los ejes de innovación determinan qué soluciones ofrece la innovación para conseguir los objetivos empresariales o institucionales; los activos para la innovación definen todos los elementos internos y externos de la empresa en los que se tiene que apoyar y fijar la gestión de la innovación; y las acciones de innovación describen todas las medidas que se pueden y tienen que lanzar para innovar en el corto, medio y largo plazo. (Bermúdez Mora, 2009: p. 143)

En este orden de ideas, los ejes de la innovación distintos aluden a los tipos de innovación que se ponen al servicio de los objetivos de la organización y que pueden estar asociadas a seis áreas: modelos de negocio; productos y servicios; procesos; personas y organización; modelo de relación y; conocimiento y tecnología. Con relación a los activos para la innovación, estos aluden al tipo de los recursos que dispone la organización para llevar a cabo la innovación y sus características. Bermúdez Mora los clasifica en activos internos y activos externos:

…los activos internos son todas las capacidades institucionales y condiciones estructurales que tiene una empresa o institución. Éstos son “la cultura, la estrategia, el modelo de gestión, las personas y organización, el conocimiento, los procesos, los sistemas y tecnologías de la información, las infraestructuras, el capital financiero y los productos y servicios” (…) Los activos externos con los que interactúa y se relaciona la empresa o institución están conformados por “el modelo de relación, los clientes, los proveedores, los competidores, los agentes reguladores, los accionistas, los centros/sistemas I+D+i, la financiación pública y privada y el resto de la sociedad en su conjunto”, (Cotec, 2007, 138). (Bermúdez Mora, 2009: p. 146)

Así las cosas, una de las apuestas centrales de este autor es proponer un modelo de análisis de la innovación en el sector público, que dé cuenta de la manera en que esta debe ser gestionada tomando como referencia el ecosistema público, lo cual pone de relieve un elemento diametralmente opuesto al planteamiento de Bragué; Blanco & Boada (2014) citado líneas atrás, en el sentido que, a diferencia de estos autores, Bermúdez Mora resaltará la potencialidad que tiene la administración pública para innovar tomando como referencia el despliegue de políticas de fomento que, si bien tienen como objetivo promover la innovación, están direccionadas por lograr las condiciones institucional para lograr satisfacer las necesidades de la población en términos de salud, educación, ciencia, medio ambiente, por citar algunas. Este ecosistema presentado por Bermúdez se ejemplifica en la siguiente figura.

**Figura 4. El Ecosistema Público**

Fuente: Bermúdez Mora, 2009: p. 142

## El Ethos de una Cultura Innovadora

Proveniente de los análisis de corte organizacional, este enfoque parte de interrogar sobre el conjunto de elementos culturales asociados a la innovación: cuáles serían los elementos propios de una cultura innovadora, qué requisitos culturales se requieren para innovar en la gestión pública, cuáles deben ser los rasgos del ethos del innovador público, por mencionar algunos, son algunos de los cuestionamientos que subyacen en este enfoque. Por ejemplo, Burgos & Lalángui (2015) señalan que la cultura innovadora está fundamentada en un conjunto de características entre las que sobresalen: la creatividad, la libertad/autonomía, la tolerancia al riesgo, el trabajo en equipo, la suficiencia de recursos, la orientación estratégica hacia el cliente, la toma de decisiones y la participación de los trabajadores, el aprendizaje continuo y la flexibilidad. (Burgos & Lalángui, 2015: p. 43)

Por su parte, el análisis que hace Zerillo García (2014), se enfoca a caracterizar la cultura de innovación en la gestión pública al abordar el interrogante de ¿qué es cultura de la innovación en la gestión pública? Su respuesta señala que es la base para un proceso de cambio, desarrollo y ajuste organizacional, lo que permite alinear el soporte a los objetivos estratégicos de negocio. Por otro lado, la cultura de la innovación es la base sobre la cual se construye una organización innovadora y hay dos elementos que son necesarios para que las ideas prosperen en una organización: personas creativas y una cultura de innovación.

La cultura se compone de artefactos y valores, como elementos visibles y, presunciones básicas, como elementos invisibles, pero estos elementos no son fácilmente operables como tales en el campo real. La cultura genera un determinado clima organizacional que repercute sobre las motivaciones de los miembros de la organización y sobre su correspondiente comportamiento. Para el autor, los elementos bases para una cultura de innovación se resumen en crear un nuevo sentido común acerca de la innovación en torno a los siguientes puntos:

* Se debe dar espacio para experimentar y fallar: hay que entender el rol de la experimentación y aceptar que las fallas son necesarias para ser exitosos en la innovación tecnológica;
* Innovar se aprende: la mayoría de los productos, servicios, procesos no nacen por iluminación, sino que resultan de la creación y refinamiento constante de procesos de innovación de etapas y fases definidas;
* Separar roles de innovación y ejecución: hay que crear conciencia que el éxito de las innovaciones se juega en dos etapas: innovación-ejecución que requieren distintos tipos de capacidades y liderazgo que rara vez se encuentran en las mismas personas. (Zerillo García, 2014: pp. 20-21)

Zerillo toma como referencia a Cabrero y Arellano (1993) para señalar que la cultura innovadora en la gestión pública presenta cuatro niveles de profundidad en aras de lograr un mayor desarrollo y funcionamiento. El primer nivel es el funcional, que relaciona mejoras de carácter administrativo enfocadas a potenciar el uso de los recursos con que cuenta la organización. El segundo nivel es el estructural, que se traduce en un marco cultural asociado a las reformas administrativas sobre las estructuras y formas organizacionales, así como las formas de jerarquía y coordinación. El tercer nivele es el comportamental que se refiere a las plataformas de actitudes y valores que subyacen en las formas en que los empleados hacen las cosas y resuelven sus conflictos. El último marco es el relacional que contiene la reflexión acerca de cómo mejorar la interlocución entre las organizaciones públicas con su entorno, estando este último caracterizado por ser, principalmente, organizaciones de la sociedad.

Un nuevo relato de la cultura innovadora es introducido por Montesino (2014)quienargumentaque, en América Latina existen por lo menos 22 dimensiones propias de la cultura del latino que limitan la innovación en la gestión pública. En este orden de ideas, se debe tomar como referencia que para el autor el concepto de innovación es puesto desde el CLAD como proceso: … “constituye la implementación de un proceso de mejora, o gestión nuevo, relativo a tres ámbitos, el producto, bien o servicio; el proceso operativo; y la organización o proceso de gestión” (CLAD, 2014), esto deja de lado otros conceptos de innovación como por ejemplo, innovación como elemento comunicacional, innovación como discurso, innovación con referencia a laboratorios e, innovación desde la perspectiva de la transferencia de políticas.

La referencia cultural por parte del autor, alude a la relación entre cultura organizacional como reflejo de las culturas nacionales propias de cada individuo en torno a la cadena cultural: valores, actitudes comportamientos:

Un valor cultural es “lo que es deseable, implícita o explícitamente, a un individuo o grupo; lo cual influye la selección que éstos hagan entre modos, medios y fines de acción a escoger.” Las actitudes son “expresiones de valores y pre-disponen a una persona a actuar o reaccionar de cierta manera hacia algo” (Nadler, 2002: 18). El comportamiento se refiere a “cualquier forma de acción humana” (Nadler, 2002: 18). (Montesino, 2014: p. 10)

Para el autor, las culturas en general son el conjunto de representaciones de los valores donde nace el germen de esas actitudes y conductas, que es reforzado por el componente comportamental. Es claro que este elemento de cultura es visto desde una perspectiva eficientita de la cultura, en la que esta interviene para regular y resolver problemas. Se deriva de lo anterior que, la cultura organizacional sea entendida en función a su finalidad: otorgar identidad, generar integración y comunicación como medios para la resolución eficaz de los problemas, siendo el caso que, si la cultura no es eficaz y genera más limitaciones, se hace necesario cambiarla.

Se resalta de lo anterior, la existencia de una relación directa entre cultura e innovación en la medida que la primera se configura como motor de la segunda: la cultura tiene un conjunto de dimensiones las cuales sirven como detonadores o como limitantes de la innovación. Así las cosas, tomando como referencia la propuesta de Montesinos (2014), Mora y Holguín (2013) y Osoro Txurruka (2017), entre otros, puede listarse el conjunto de elementos que limitan la innovación desde ámbitos culturales:

* Tamaño y complejidad de la organización, la burocracia implica demasiadas reglas que no permiten salirse de ellas para innovar, alta división entre departamentos, organismos y profesiones;
* Desde una perspectiva comportamental: insuficientes habilidades y competencias para gestionar la innovación;
* Herencia y legado, por ejemplo, un ethos del conservadurismo;
* No se alientan las nuevas ideas y/o la toma de riesgos, porque existe una aversión al riesgo;
* El perfil público/político, la resistencia de los funcionarios y la rendición de cuentas, falta de tiempo, en la mayoría de los directivos y funcionarios, para dedicar a actividades conducentes a la innovación;
* El ritmo y la magnitud del cambio;
* La falta de capacidad de aprendizaje organizativo, falta de mecanismos y estructuras para mejorar el aprendizaje;
* La resistencia de los ciudadanos al cambio y la innovación;
* Los modos de asignación de recursos y su carencia: presupuestos bajos para actividades de innovación;
* Obstáculos técnicos: horizontes cortos de planificación, baja capacidad para la adquisición y uso de nuevas tecnologías;
* Falta de una cultura de la colaboración y de apertura. Carencia de incentivos a innovar.

Una lectura adicional, posibilita ver las dimensiones culturales propuestas por Montesinos como cultura de la innovación:

* Actitud de valoración al cambio: implica el desarrollo de una actitud de valoración del cambio como algo positivo, llegando al diseño de mecanismos de gestión del cambio. Para el autor esta valoración se contrapone con valores que se orientan a la estabilidad, la tradición y las rutinas, lo cual permite cuestionar hasta qué punto debe prevalecer lo nuevo sobre lo viejo y, si es posible pensarse la innovación en una referencia distinta a la pugna entre rutina vs. novedad, dada la importancia que tienen las rutinas sobre la capacidad y gestión de las organizaciones.
* Lo parroquial versus lo cosmopolita: la innovación requiere una forma concreta de mentalidad, la cosmopolita, que implicaría valores de apertura hacia el mundo como fundamento para la creación de capital social, cambios e intercambios tecnológicos a nivel global y por el otro lado una ruptura con el etnocentrismo y el etnonacionalismo.
* Proclividad a la sinergia social: esto básicamente refiere a que la cultura de la innovación debe ser una cultura basada en el trabajo colaborativo y la emergencia de “sinergias” que implicarían centralmente, adaptación, aprendizaje, acción conjunta y recíproca y, en el caso de las organizaciones del sector público estatal y gubernamental, puede hablarse que la cultura innovadora lleva a la consolidación de un “liderazgo organizacional” en cuanto a la defensa del interés general y la producción de valor público.
* Concepción del riesgo: la cultura innovadora es una cultura que establece mecanismos de gestión del riesgo desde una perspectiva que no sea 100 % controladora pero tampoco 100 % fatalista.
* Evitación de la incertidumbre: la cultura innovadora está fuertemente vinculada a la forma en que la sociedad, la comunidad o la organización maneja la incertidumbre, es decir, que la innovación es aprender a manejar la incertidumbre para poder reducirla, mediante mecanismos que minimicen aquellos factores que implican descontrol.
* Tolerancia a la ambigüedad: la cultura innovadora implica un reconocimiento a la imprecisión, es decir, a genera formas y mecanismos para el manejo de situaciones ambiguas, incompletas, así también, para el establecimiento de dinámicas propias de una elevada capacidad cognoscitiva para leer entornos y situaciones, en torno a aprender a actuar en aquellas que resulten adversas frente las habilidades y capacidades que otorguen mayor adaptabilidad y flexibilidad.
* Esfera de control: asociada con la relación control externo, control interno y autocontrol, en tanto cada individuo está en control de sus acciones y es responsable por ellas con base en un contexto de normas y reglas, lo cual se asocia con la innovación, en la medida que el control posibilita:

…a) estar más atenta a aspectos en el ambiente que le puedan proveer información útil para su futuro; b) involucrarse en acciones para mejorar su ambiente; c) poner más énfasis en luchar por sus logros; d) inclinarse más por desarrollar sus propias destrezas y habilidades; e) preguntar más y procurar retroalimentación; y f) recordar más información que aquellos que han desarrollado la expectativa del control externo. (Montesinos, 2014: pp. 14-16)

* Orden versus flexibilidad: la cultura innovadora refiere a un equilibrio entre el orden, entendido como la adherencia a las reglas, regulaciones, procedimientos y, la flexibilidad para improvisar, mitigar los riesgos y asimilar la complejidad. Es un equilibrio en tanto se debe evitar la adherencia obcecada a las normas *per se*, pero también se debe evitar la total anarquía y la indisciplina.
* Contexto comunicacional: la innovación como cultura está asociada al desarrollo de canales de comunicación, lo cual no se basa solamente en flujos de información, sino en la búsqueda de mejores métodos de relacionamiento con el entorno y de contacto con clientes, usuarios y, proveedores o ciudadanos, en función a la forma de relación e intercambios que tenga la organización y al tipo de influencia que esta tenga sobre ellos o viceversa.
* Orientación temporal: la cultura de la innovación lleva implícita una concepción del tiempo asociada principalmente a la gestión de los cambios, pero también a la propia gestión de la innovación, es decir, no sólo desde la visión del corto, medio o largo plazo de los procesos, sino desde una visión “administrativa” en donde se debe dedicar tiempo a los procesos innovadores en aras de lograr su afianzamiento y consolidación, lo cual se desarrolla con el establecimiento tanto de horizontes estratégicos, como de medios internos de gestión para la “consecución” de ese horizonte propuesto.

Es importante considerar que la reflexión sobre la cultura dada por el autor puede ser, de alguna manera, limitada en la medida que no permite la posibilidad de análisis de las situaciones en las cuales la propia cultura genera conflictos, no porque sea obsoleta, sino porque genera lógicas contradictorias entre los miembros de una organización, un país, etc.

En otras palabras, la cultura organizacional puede ser vista en relación al conflicto, en el sentido de oposición entre una cultura dominante versus otras culturas subalternas, relación que no lleva al análisis de la eficacia instrumental de la cultura para resolver problemas, sino de lógicas de poder y apropiación, en las cuales la cultura no es sólo un elemento que se transmite, sino un conjunto de dispositivos que se ordenan en torno a trayectorias de su producción y reproducción en las organizaciones mismas y por parte de sus miembros.

Lo anterior es desarrollado por Hall (1996), quien señala que el conflicto no puede ser visto como un problema entre individuos, en el sentido de ser entendido como un choque de intereses entre personas, sino debe ser visto como un referente que regula el comportamiento de una organización, en tanto, ordena las representaciones del poder, posibilita la asignación de recursos y guía la construcción de alianzas para la acción. En este sentido, el conflicto desempeña un papel importante en los mecanismos de supervivencia organizacional en tanto, constituye escenarios en los cuales se movilizan recursos para tratar situaciones en provecho de un agente o en desmedro de otro. En otras palabras, la cultura no es un elemento neutro que se usa para resolver problemas, sino un dispositivo ideológico de cuya movilización emergen conflictos.

## La Innovación desde una Perspectiva Argumental

La innovación también es tratada desde un enfoque que la aborda como referencial argumental, el cual puede rastrearse en los análisis del discurso de la innovación y los estudios sobre argumentación administrativa que sobre esta han ido desarrollándose. Vale anotar que esta dimensión es muy reducida y existen pocos estudios que aborden el tema en Colombia o América Latina, estando los textos revisados más relacionados con ámbitos europeos. En este último grupo se ubica el trabajo de Echeverría (2013) quien revisa los documentos oficiales de la Unión Europea y de la Comunidad Económica Europea como espacios para la argumentación en materia de innovación tecnológica, innovación social y financiación.

Para el autor, la innovación es vista como una componente argumentativa y retórica de la gobernanza europea, pero evidencia cambios en el marco conceptual y la forma de argumentar la innovación:

…hay dos momentos clave, 2003 y 2010, porque en ambos se produjo un cambio de marco conceptual y, por tanto, un nuevo modo de argumentar. En 2003 se fijó la estrategia europea en relación a (sic) las políticas de innovación dentro del marco de la Agenda de Lisboa (2000). Entonces, el objetivo principal era promover el desarrollo en Europa de la economía del conocimiento y el hito a lograr en 2010 era el liderazgo mundial en ese tipo de economía. En 2010, en cambio, la CE ha puesto a la innovación como un objetivo estratégico en sí mismo, gracias al programa *Union Innovation* 2020, del Horizonte 2020. (Echeverría, 2013: p. 4)

Es central señalar aquí dos referentes de la innovación, el primero asociado a los años 2000 y siguientes, en los cuales la innovación tenía su correlato en la perspectiva lineal que se caracteriza por interrelacionar Investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación o más de forma más conocida: I+D+i. Este modelo señala que la innovación es la variable dependiente de investigación y el desarrollo tecnológico, lo que para el caso de la Comisión Europea se tradujo en que:

…siempre había dado por supuesto que las innovaciones surgen de la investigación científica, aunque sea en último término. (…) la expresión I+D+i se sigue usando con profusión. Dichas siglas resumen el siguiente argumento: si las políticas científicas son adecuadas, las investigaciones científicas producirán resultados importantes que, tarde o temprano, generarán innovaciones tecnológicas; por tanto, las políticas de innovación han de estar subordinadas a las políticas de investigación. El argumento de fondo es el siguiente: I+D → i. (Echeverría, 2013: p. 4)

El segundo referente de estudio del autor es la Comisión Europea y el Horizonte 2020 y *Union Innovation* 2020. En este sentido Echevarría señala que la innovación deja de depender de la investigación y se sitúa en la gestión de las empresas y los negocios, aunque no de forma exclusiva ya que también aparecen otros conjuntos de actores de corte social quienes ya sea como agrupaciones de ciudadanos, formas de organización social o simplemente *stakeholders* de políticas públicas, promueven la innovación mediante la demanda de las mismas especialmente en el ámbito tecnológico y en el sector servicios, lo cual es señalado por la Comisión Europea citada por Echevarría al señalar que “*all forms of innovation need to be promoted, for innovation comes in many forms others than technological innovation, including organisational innovation and innovation in services*”. (Echevarría, 2013: p. 8), lo cual ha confluido en la iniciativa emblemática de Europa 2020: Unión por la Innovación, documento que resulta estratégico en cuanto al cambio de argumentos de la innovación señalando en la actualidad que la innovación es un fundamental para afrontar las crisis:

Las políticas de innovación no solo sirven para las épocas de crecimiento, también para las de crisis: éste es el cambio más importante en la argumentación actual de la CE. También se deja claro que el objetivo principal de la UE es mejorar su nivel de competitividad en la economía global y que si se fomentan políticas de innovación es porque la innovación incrementa la competitividad de las empresas y, por ende también de un país, siempre que éste comience a ser gestionado como una empresa. Esto último no se dice explícitamente, pero, a nuestro entender, aporta el segundo gran cambio conceptual y argumental a los actuales documentos oficiales de la Unión Europea: un país (o región) debe ser gestionado como si fuera una empresa. En tercer lugar ya no se menciona la I+D, al menos de entrada. Modificando los modelos empresariales y sociales también se posibilita la innovación. Buena parte de las innovaciones no proceden de la investigación científica y, por ende, se requieren otras bases conceptuales y argumentativas para las políticas de innovación, las cuales tienen intersecciones con las políticas de I+D, pero no están subordinadas a ellas. (Echevarría, 2013: pp. 9-10)

Por otra parte, Alonso & Fernández (2011), señalan que la innovación, especialmente la innovación social está directamente asociada al discurso del *Management***.** Hay tres referentes centrales que se subrayan del documento: primero los tres elementos base del discurso de la innovación: creatividad, adaptación rol institucional. Existen elementos del análisis crítico del discurso de innovación asociados a su matriz proveniente del *Management* que son centrales para entender sus referentes. Para los autores:

… nos encontramos por encima de todo con un discurso orientado a la movilización. Un primer análisis nos lleva a percibir que, en primer lugar, se construye en relación con una situación de urgencia muy similar a la de los discursos *manageriales,* aceptando de forma a-crítica un contexto de capitalismo competitivo y una adhesión sin condiciones al mercado y a los principios esenciales de la globalización económica. Más que cuestionar y regular la forma actual de regulación del capitalismo, lo que se persigue es adaptarse a él a través de una llamada a la acción mediante una nueva forma de hacer las cosas (la innovación, en este caso) (Collins, 1998; Alonso y Fernández Rodríguez, 2006). La forma de definir la innovación en nuestros días se encuentra fuertemente sesgada por el régimen de regulación del capitalismo actual, en el que las ideas económicas neoliberales juegan un papel fundamental. (Alonso & Fernández, 2011: p. 1142)

Así las cosas, la innovación desde este enfoque se caracterizaría por estar asociada a un conjunto de elementos como la forma de gobierno o Estado y la ideología dominante en el sistema político, en la que la innovación figura como parte de la gestión propia del Estado. Esta gestión estatal se realiza en el marco de paradigmas concretos como la NGP y en la actualidad, con el nombre de innovación social, se tienden puentes con los postulados de la gobernanza en su sentido más general, los cuales (NGP y Gobernanza) ponen el acento en la innovación como algo antiburocrático, en la medida que se requiere, como señala Goldsmith citado por Alonso & Fernández “la ruptura de la vieja burocracia monopolista y la introducción de la noción de competencia dentro de la gestión gubernamental” (Goldsmith, 2002: p. 117).

## La Innovación al Tablero: Críticas, Objeciones y Discusiones

La siguiente sección desarrolla de manera general un relato sobre las principales y más notables críticas que se han realizado a la innovación como proceso, pero también como enfoque de gestión. Vale mencionar que los principales abordajes críticos se relacionan más con elementos conexos con la innovación que con la innovación en sí misma. Es recurrente en la literatura, la crítica al desarrollo tecnológico, especialmente a la incorporación de las TIC, lo que evidencia que la perspectiva tecnológica de la innovación sigue siendo un referente fuerte de abordaje del tema.

Lala Popa, Preda y Boldea (s.f) señalan, a partir de la literatura estudiada, que la gestión de la innovación y su alcance a nivel organizacional, están fuertemente determinadas por la manera en que la innovación es definida y medida en el interior de la organización misma, lo cual lleva a señalar tres elementos centrales que influyen notablemente en la capacidad de las organizaciones para innovar: la disponibilidad de recursos necesarios, una fuerte motivación para innovar y un clima organizacional que fomenten en cada organización convertir ideas innovadoras en conocimiento. Si bien hay un consenso en que estos elementos son imprescindibles, también es claro que no todas las organizaciones los logran desarrollar de la mejor manera, o que, los desarrollan de manera deficitaria, en el sentido de poder tener los recursos suficientes, pero no necesariamente poseer la innovación o el clima organizacional adecuado para asumir los cambios y mejoras que la innovación genera, en otras palabras, las organizaciones que no posean estos elementos no lograrán ser exitosas en el mercado, es decir, serán cada vez menos competitivas, lo que se traduce en cada vez menos capacidad de desarrollar nuevas ideas en un mundo en el que el desarrollo de nuevas ideas, parece ser cada vez más una prioridad.

Este punto es también tratado por García Fuentes (2017), quien señala cómo, desde la perspectiva de los sistemas, nacionales, regionales y sectoriales de innovación, el grado de desarrollo tecnológico de un país o en el interior de un país, índice de manera directa sobre el nivel de desarrollo de la innovación que este puede desarrollar, lo cual se da principalmente debido a “…fallas estructurales o sistémicas, como la ausencia de algunos actores e instituciones clave y, por débiles interacciones en el sistema, lo que origina un lento proceso de acumulación de capacidades tecnológicas, organizacionales y de innovación…” (García Fuentes, 2017: pp. 177-178).

Uno de los puntos fuertes del argumento de García, es que el concepto mismo de sistemas de innovación, fue construido para dar cuenta de casos con unas características concretas entre las que destacan: países cuyas economías tienen un alto grado de industrialización, estructuras funcionales y densas redes de actores basados en trabajo cooperativo, las cuales no reflejan la realidad en países en vías de desarrollo, quienes al adoptar el concepto deben superar una serie de obstáculos que están más allá de la generación de innovaciones de base tecnológica puesto que se orientan a la generación y difusión de conocimiento basado en el aprendizaje, quedándose en muchos de los casos en procesos de transferencia de tecnología, lo que, en síntesis, implica entender como una inhibición por parte del entorno institucional y económico del proceso de aprendizaje basado en innovación.

En este orden de ideas, la crítica más fuerte de García señala que para los países en vías de desarrollo el enfoque de sistemas de innovación no es compatible, debido a la ausencia de algunos actores clave o a la falta de articulación entre los actores existentes y, en especial a las falencias de definición de reglas que regulen las complejas interacciones entre ellos, lo cual da como correlato: fallas estructurales, enfoques prescriptivos y resultados inciertos. Complementa lo anterior, el hecho que el enfoque se centra en categorías geográficas como lo nacional, lo regional, lo sectorial, pero no es claro metodológica ni conceptualmente cómo hacer operativa la transición de una escala a otra o cómo definir los límites entre ellas, lo cual depende no sólo del sistema y régimen político del país, sino de la capacidad del país para adecuar el modelo a su experiencia, tomando como referencia su propia realidad, lo cual, no es exento de problematización, en tanto: “al pretender emular las experiencias de regiones avanzadas, terminan siendo incompatibles con el territorio, la historia y la cultura de regiones en países en desarrollo…” (García Fuentes, 2017: p. 182).

Para la experiencia colombiana González Valencia (2014) señala la gran correlación que existe entre el concepto de innovación y el proceso de desarrollo, especialmente el proceso de desarrollo económico y social, en tanto diversos tipos de innovación son recurrentes en los distintos estadios de desarrollo: desde la innovación incremental hasta la innovación disruptiva basada en la gestión y transferencia de alta tecnología e investigación, siendo necesarios, en cualesquiera casos, la formulación de políticas públicas que posibiliten adecuar, vía regulación normativa, económica, social tecnológica, las condiciones propicias para el fomento de la innovación, teniendo en cuenta factores como la diversidad de actores, procesos de aprendizaje, necesidades de las organizaciones. (González Valencia, 2014: p. 2).

En síntesis, frente a la asociación entre innovación y desarrollo, la autora señala que la primera es central en la generación de las capacidades competitivas y de mayor productividad que, desde el nivel empresarial principalmente, posibilitan el crecimiento a partir de la generación y acumulación tanto de conocimiento como de tecnología, lo cual, desde el ámbito de la innovación pública supondría encontrar menores formas de dar respuesta a los problemas sociales como por ejemplo, la generación de empleo, la sostenibilidad ambiental, la inclusión social por mencionar algunos.

Pese a lo anterior, una revisión de las dinámicas de innovación en Colombia evidencia múltiples fallas en la lógica antes expuesta, la primera y más importante, es que el modelo propone un correcto ajuste y equilibrio entre actores como el gobierno, las empresas y la academia, el cual, en la realidad, no opera como se esperaría. En Colombia, el compromiso gubernamental, medido en el nivel de inversión de la innovación, la ciencia y la tecnología, es limitado y en muchos casos, a nivel regional y local, es casi nulo; aspecto que se traduce en una brecha entre los objetivos de políticas públicas y los procesos y experiencias reales de innovación tales como observatorios, laboratorios o ecosistemas púbicos, en los que la participación de empresas privadas está determinada por la inversión pública puesto que no existen suficientes estímulos e incentivos para que estas se vinculen a dichas actividades y experiencias.

Adicional a lo anteriormente señalado, González Valencia argumenta que para el sistema de innovación colombiano se manifiestan falas como la limitada capacidad de las empresas para apropiar y usar el conocimiento generado en los procesos de ciencia y tecnología e innovación, lo cual es más evidente en los niveles territoriales de gobierno, especialmente en el nival local puesto que las mayores inversiones en innovación dependen de las políticas nacionales o de la capacidad de inversión de las grandes ciudades con capacidad financiera, siendo los demás entes territoriales, subsidiarios de procesos de transferencia que en muchos casos no responden a sus dinámicas o necesidades.

Complementa el argumento, la crítica sobre la falta de políticas eficientes para el fomento de la innovación, en el sentido de políticas que logren aumentar la inversión pública y la inversión privada, esta última motivando a la empresa y la organización social como actores clave en el proceso de producción de nuevas ideas a partir, principalmente del empleo de sus recursos económicos, financieros, tecnológicos, entre otros, en corresponsabilidad con los recursos públicos, como señala la autora sobre Colombia: “…hacen falta mejores políticas de innovación que aumenten la inversión privada (…) el sistema de innovación colombiano aún es pequeño y carece de un centro empresarial fuerte…” (González Valencia, 2014: pp. 5-6), lo cual se debe, a su vez en las falencias de innovación *inhouse* a nivel organizacional, que identifica un punto crítico del sistema: la falta de articulación con el sistema educativo y la formación de capital humano altamente capacitado y formado para innovar.

Chesbrough, H. (2016) construye el concepto de innovación abierta, vista como un modelo de innovación y entendida como el “uso de los flujos internos y externos de conocimiento para acelerar la innovación interna y ampliar los mercados para el uso externo de dicha innovación.” (Chesbrough, 2016: p. 6). Este concepto diferencia la innovación abierta de la innovación tradicional en que esta última es vista por el autor como un modelo vertical en el cual el proceso de innovación implica simplemente la generación de productos y servicios en el interior de una empresa para que esta después los distribuya en el mercado, la diferencia con la innovación abierta radica, principalmente, en la forma en la que es gestionado el conocimiento a partir del modelo de negocio y el flujo de ideas.

Hay dos vías principales por las que fluyen las ideas en la innovación abierta: de «fuera adentro» y de «dentro afuera». La opción de fuera adentro implica abrir los procesos de innovación de la empresa a muchos tipos de información y aportaciones del exterior. Este es el aspecto de la innovación abierta que ha recibido más atención, tanto en la investigación académica como en la práctica empresarial. La innovación abierta de dentro afuera, por su parte, requiere que las organizaciones permitan que las ideas propias no utilizadas o infrautilizadas salgan al exterior para que otros puedan usarlas en sus empresas y modelos de negocio. A diferencia de la vía de fuera adentro, este aspecto del modelo ha sido menos explorado y, por eso, todavía no se entiende bien ni en el mundo académico ni en el empresarial. (Chesbrough, 2016: p. 6)

Sin embargo, para el autor, desde una perspectiva conceptual, el desarrollo posterior del concepto de innovación abierta presenta varias fallas, como es el caso de las propuestas que equiparan innovación abierta con *software* de código abierto. Para Chesbrough, esta equiparación es completamente errónea desde la perspectiva de la propiedad intelectual de la innovación puesto que si se mira como software de código abierto, cae en la tendencia que toda propiedad intelectual debería ser abierta y libre, por lo que todos los desarrollos de ideas deberían ser en cierta medida gratuitos, lo que a su juicio, eliminaría todos los incentivos económicos a innovar, incluso, no habría necesidad de plantear siquiera que el modelo de negocio es relevante para fomentar mejores innovaciones, porque en sí mismo, el modelo de negocio sería irrelevante para un proceso libre, abierto y gratuito, propuesta que, a tenor del autor, “ignora por completo conceptos como capital de inversión, propiedad intelectual y modelos de negocio.” (Chesbrough, 2016: p. 6)

Para Chesbrough, la innovación abierta es abierta pero no necesariamente libre ni gratuita puesto que es mediante la propiedad intelectual que la innovación permite el desarrollo de la colaboración y coordinación en ambientes en los cuales existe la confianza mutua entre las empresas en tanto habrá seguridad en la forma en que los procesos no serán usurpados o imitados sino que serán procesos en los cuales las empresas podrán participar con inversión, desarrollo de ideas o marketing, que son esenciales cuando los nuevos productos creados son lanzados en el mercado, en donde se hace necesario definir el mejor modelo de negocio que permita la comercialización de dichas innovaciones.

Con base en lo anterior, el modelo de Chesbrough se constituye en una crítica al modelo tradicional de innovación, en el sentido que evidencia cómo este modelo tradicional limita la inclusión de fuerzas vivas en la generación de innovaciones, dicho de otra manera, la innovación en el modelo tradicional emerge a partir de la gestión de proyectos generados por el desarrollo de investigación a nivel interno de la empresa, lo cual es excluyente con fuerzas externas de innovación tales como proyectos de fuentes tecnológicas, incorporación de nuevas tecnologías, otros canales de inversión (lo que en el modelo de innovación abierta se constituye en la fase: afuera adentro), pero también se constituyen nuevos canales para comunicar las innovaciones con sus destinatarios finales: mecanismos de *spin-off* , canales de mercadeo, mecanismos multicanal, entre otros (lo que en el modelo propuesto involucraría la fase adentro afuera).

En síntesis, el modelo de Chesbrough critica al modelo tradicional porque no otorga a ciertas variables el valor que estas realmente tienen: el modelo de negocio y las patentes o propiedad intelectual, en el sentido que “las empresas deben ser, al mismo tiempo, vendedores activos (de aquello que no encaja en su modelo de negocio) y compradores activos de propiedad intelectual (cuando una patente externa encaja en su modelo de negocio)” (Chesbrough, 2016, 13), lo que se traduce en tres ideas fuerza:

* La innovación abierta permite entender que dentro de los procesos de innovación se generan ciertas actividades y proyectos que no tienen interés comercial en ciertos modelos de negocio, sin embargo, es muy probable que estos proyectos o actividades sí tengan valor comercial si se miran desde otras perspectivas de modelo de negocio;
* La innovación abierta posibilita entender que la propiedad intelectual, vista como la producción de patentes, tiene un alto potencial de mercado, en la medida que las empresas se desliguen de la acumulación de patentes y, en cambio, gestione esta propiedad para generar valor, por ejemplo, cediendo para explotación o licenciando dicho conocimiento;
* Se hace necesario que empresas y compañías, trabajen con base en la innovación de sus modelos de negocio y no en negocios estáticos, en el sentido que, innovar implicaría lograr adaptar los modelos de negocio a las dinámicas del mercado, logrando identificar lo que el autor denomina los falsos negativos[[8]](#footnote-8) y, logrando integrar las actividades de investigación y desarrollo I+D, pero con la premisa que lo necesario es crear plataformas de servicio en las cuales se vinculen sistemas, clientes, desarrolladores y otros actores más, con sus modelos de negocio particulares, pero que en unción de dicha plataforma generan valor para cada uno de forma individual.

Es evidente que la mirada propuesta por Chesbrough de innovación abierta, la sitúa en el contexto empresarial en tanto su enfoque es evidentemente comercial, sin embargo, es posible ver la innovación abierta desde la perspectiva pública gubernamental en función de los procesos de innovación del gobierno para generar mejores canales de interacción con la sociedad, lo que se ha ido consolidando como enfoques de gobierno abierto, en los cuales, la innovación toma la forma de despliegue de procesos, mecanismos y cultura de apertura de adentro hacia afuera mediante flujos de información, mediados por Internet y TIC, los cuales, pese a la inmensa atención, han recibido múltiples críticas.

Ramírez-Alujas (2011, 2012) analiza al gobierno abierto como una respuesta dada al agotamiento de la gobernanza como enfoque de interacciones entre los aparatos públicos y la sociedad. Para el autor, la importancia del gobierno abierto estriba en entenderlo “…como una plataforma para la participación y la colaboración a través de ecosistemas abiertos de datos que favorezcan la cocreación, el co-diseño y la co-gestión de servicios (sic)…” (Ramírez-Alujas, 2012: p. 14), lo que equipara el concepto de gobierno abierto con el concepto de innovación desde una óptica funcional centrada en múltiples elementos comunes entre ambos como la dimensión ecosistémica y la dimensión teleológica, e incluso desde la visión de la apertura como una forma de innovación de carácter disruptivo en búsqueda del fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Esta propuesta de apertura demanda la disposición de recursos y escenarios propicios para facilitar la gestión del conocimiento y los flujos de información: el internet, las TIC y la cultura digital. Es central en esta mirada, que abrir el gobierno a los ciudadanos implica reducir aquello que es visto por parte de la ciudadanía como no carente de transparencia en los aparatos públicos, orientando sus objetivos hacia la generación de mecanismos para que la ciudadanía logre ejercer no sólo un mayor control sobre las acciones del gobierno, sino un papel más decisivo en la toma de decisiones de gobierno y la propia cogestión de estas decisiones, para lo cual se hace énfasis que los ciudadanos tengan acceso y manejo de datos e información pública mediante redes como Internet.

En este punto, emergen las críticas al autor sobre el fenómeno, primera, la construcción de marcos institucionales y referentes legales no es propiamente la adecuada, dadas las dinámicas del contexto, para fomentar la participación, si bien es claro que se requiere fomentar mayor acceso a la información, la tendencias de los países, como por ejemplo EE.UU, es legislar principalmente sobre la libertad de información, que sustenta el derecho de los ciudadanos de acceder a datos producidos por el Estado, pero sitúa al ciudadano desde un papel pasivo de receptor de información. Esto implica que la transparencia y el acceso a información pública, aún sean construidas desde enfoques *top-down* en las que los aparatos públicos definen unilateralmente las dinámicas de acceso, las características y naturaleza de la información que se hace pública, limitando con ello la capacidad participativa y, en consecuencia, frenando el potencial para cocrear valor público.

Complementa lo anterior, una crítica a la apertura vista desde la implementación y uso de TIC para fomentar la apertura con el objeto de “acercar” al ciudadano con su gobierno. La apertura se promueva bajo el supuesto que, entre múltiples variables, las TIC estimulan el diseño de espacios en los cuales se genera confianza entre actores públicos, privados y sociales y, se posibilita la concreción de acciones colaborativas entre ellos, mediante las cuales se reducen los costos de transacción y, se mejoran los mecanismos de coordinación e, incluso, se potencian procesos de aprendizaje e inteligencia colectivos, basados en la transferencia de conocimiento a partir de casos de éxito.

Sin embargo, frente al avance y cada vez mayor apropiación de la denominada cultura digital, sustentada en el uso de las redes sociales y la Web 2.0, las evidencias apuntan a que, en muchos casos, la apertura se queda en el nivel de implantación de TIC en procesos internos del gobierno, pero no en la transformación real de la gestión gubernamental ni de la acción social, en el entendido que la implantación de TIC opera en un nivel más del gobierno electrónico, más no a nivel de una verdadera innovación sustentada en incorporar nuevos valores como la creatividad, la colaboración y la cooperación, lo que significaría, además de un referente tecnológico un referente cultural que lo soporte, en el que se definan, no solamente nuevos roles nuevos roles, sino nuevos enfoques sobre qué sería una verdadera inclusión de TIC e Internet en los asuntos públicos.

En línea con lo dicho atrás, el hecho que la incorporación de TIC no es un fenómeno que en sí mismo genere inclusión, en el sentido de, por lo menos, dos elementos. Primero, la capacidad de acceso por parte de la población a redes como el internet o a recursos tecnológicos es desigual en muchas partes del mundo, para el caso colombiano el panorama presentado por MinTic es bastante desalentador: a 2019, el 50% de la población no tiene acceso a internet[[9]](#footnote-9), lo cual es más significativo cuando se nota que ese 50 % sin acceso vive en ciudades cuyos niveles de pobreza son los más altos del país, significando con ello que, según estimaciones del Ministerio, más de 21 millones de habitantes, no tienen siquiera la capacidad de saber qué está haciendo su gobierno local, lo cual pone en evidencia fuertes limitaciones al ejercicio de la apertura de datos o procesos. Relacionado con lo anterior, se encuentra el concepto de brecha digital que será analizado más adelante.

Segundo, la apropiación y desarrollo tecnológicos se han promovido como ejes centrales en los procesos de innovación y apertura; son múltiples los análisis sobre las ventajas que tiene el desarrollo de la tecnología para mejorar el bienestar social, incluso, son cada vez mayores los estudios sobre los impactos positivos de los enfoques algorítmicos para la intervención de problemas públicos. No obstante, el desarrollo de las TIC es, también, causa de variados y complejos problemas de desigualdad que ponen en tensión la innovación y la apertura en función de la creación de valor público.

En la reunión de la Organización de las Naciones Unidas, ONU celebrada en 2019, varias personalidades coincidieron en sus discursos en un punto en común: el desarrollo tecnológico y comunicacional también es fuente del aumento de la brecha entre países ricos y países pobres[[10]](#footnote-10), pero también, en el interior de estos. Harari (2018) señala al respecto que el desarrollo de la biotecnología y la infotecnología pueden ser vistos como causantes de disparidades regionales, sociales y generacionales, que afectan, por ejemplo, el empleo, la igualdad y la libertad humanas. Bajo la pregunta de ¿quién maneja los datos?, Harari argumenta que, si bien el desarrollo de la inteligencia artificial no es malo *per se*, existe un alto riesgo de monopolización de los datos por parte de pequeñas élites (basadas en el poder económico y tecnológico) las cuales pueden constituirse en dictaduras digitales. Frente a este riesgo la innovación quedaría supeditada a los caprichos de un número reducido de personas en el mundo e incluso podrían quedar supeditadas a la programación de un algoritmo o un robot.

El conjunto de críticas a la innovación en su vertiente de apertura permite aludir a Villoria (2012), quien resalta la complejidad en el concepto señalando su construcción basada en referencias teóricas que si bien proponen procesos de relacionamiento y colaboración, establecen sus argumentos desde ámbitos conflictivos como por ejemplo la gobernanza regulatoria y la participación ciudadana, en tanto el uno aboga más por el control sobre la sociedad, mientras el otro, por un mayor grado de autonomía social en la gestión pública. Complementariamente, se observa que el concepto se construye sobre la base de una mayor dependencia de las TIC lo cual establece las limitantes no de un modelo en sí, sino de proyectos de implementación que tendrían como correlato un conjunto de fuerzas que ponen en tensión discursos, tecnologías, información, estructuras sociales y económicas en torno a la gestión pública sea esta gubernamental o no.

Este elemento conflictivo de la apertura es más desarrollado por Oszlak (2012) quien toma como referencia las expectativas que genera la disponibilidad de tecnologías que soportan esta nueva modalidad de intercambio entre estado y sociedad. Para este autor el referente central es el concepto de *Openness,* en tanto configura un nuevo marco valorativo de las relaciones gobierno – administración – ciudadanía, en función a dos aspectos: (a) mejorar la gestión gubernamental y, (b) promover la transformación del aparato estatal hacia lo que se denomina gobierno centrado en el ciudadano (*citizen-centered government)* en tanto propugna la apertura para generar un mayor alcance de la deliberación y participación de los ciudadanos en la democracia. Así las cosas, la apertura es vista como una filosofía sobre las relaciones que se dan entre el gobierno y la ciudadanía sobre la forma en que se debe configurar la gestión y la labor de gobierno para generar resultados. Señala el autor que son tres los supuestos que sustentan esta tesis:

“En esencia, quienes propician su adopción, consideran que: 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor)”. (Oszlak; 2012: p. 3)

En función de lo puesto por el autor, la crítica subyacente observa que se otorga a las TIC demasiado peso sobre la gestión en lo referente al manejo y flujo de la información. En cuanto al numeral 2, la importancia se vuelca hacia la forma en que se debe concebir al ciudadano, lo que implica una idealización de un papel activo que en la práctica no ocurre. La postura de Oszlak sobre Gobierno abierto es bastante crítica, en tanto presenta las que considera son sus principales limitaciones: los fundamentos teóricos del gobierno están lejos de poder ser aplicados de forma generalizada en la realidad, porque en resumidas cuentas, más allá de significar la adopción de la tecnología como intermediario, lo que verdaderamente implica es una buena dosis de voluntad política en la transformación de un marco valorativo del aparato gubernamental cuya transformación es poco probable:

(…) La mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de abrir la caja negra del estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que (sic) por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar. (Oszlak; 2012: pp. 3 – 4)

Complementario a lo anterior, en el seno de la sociedad, se presentan problemas que impedirían que los supuestos del gobierno abierto se cumplan verdadera y eficazmente. Lo primero que el autor llama la atención es que factores tales como la desigualdad, la brecha digital, la falta de empoderamiento y de agenciamiento de la sociedad, el problema del *freerider* político, se constituyen en obstáculos al gobierno abierto mediante la implementación de TIC. Existe aún una separación demasiado grande entre acceso a datos por parte del ciudadano y capacidad de gestionar conocimiento sobre la gestión pública.

La problemática no es meramente retórica, sino que se plasma en aspectos concretos de la realidad subyacente a la gestión: como meramente datos la realidad es simplemente descrita, cuando estos son desarrollados en bloques de información, es posible describir la realidad de forma más analítica, sin embargo, no es posible la acción sobre dicha realidad. Cuando los datos y la información permiten generar conocimiento es que la realidad se hace cognoscible y, en consecuencia, se capacita, compete y faculta al ciudadano para actuar sobre ella. El problema de la apertura es, principalmente, que se queda en los primeros dos eslabones de la cadena, lo cual implica de forma general que no posibilita la construcción de ciudadanos transformadores porque en esencia tampoco son ciudadanos conocedores.

Trasladada al ámbito de la innovación pública, la cuestión implica que no es sólo el gobierno quien deba llegar a conocer para innovar, es también y principalmente el ciudadano. Al analizar los procesos de formulación de políticas, se observa cómo estas recurren a datos e información “objetivos” que en muchos casos tienen asidero en situaciones sociales reales, o producen poblaciones que no son las poblaciones reales, por ejemplo, la producción de los conceptos de pobreza y vulnerabilidad en Colombia ha generado múltiples debates, en tanto, se considera, desde varios sectores, que no dan cuenta de quién es realmente pobre en el país[[11]](#footnote-11). En consecuencia, una crítica de Oszlak sobre este fenómeno es que el problema central del gobierno abierto no es, en sí mismo, abrir la compuerta para que exista un flujo de información entre la ciudadanía y el gobierno, sino que el eje del debate está en la capacidad de generar el flujo correcto de datos e información que sean capaces de devenir en acciones concretas y no simplemente en generar e intercambiar información sin ningún eje o derrotero, en otras palabras, generar información por generarla.

La innovación no se puede simplificar a implementación de TIC o desarrollo tecnológico, sin embargo, uno de los lugares comunes cuando se habla de innovación, es precisamente el referente tecnológico. La revisión de la literatura relacionada con innovación da cuenta de la evolución del concepto de tecnología desde perspectivas que la relacionaban inicialmente con la emergencia de sociedades de la información y el conocimiento, luego con sociedades y gobiernos electrónicos y, en la actualidad con inteligencia artificial y algoritmos inteligentes; no obstante, un punto en común en dichos estadios evolutivos tiene que ver con las críticas asociadas a la relación: innovación + TIC + democracia, emergiendo en función de lo que se ha dado en llamar: la brecha digital.

Valenti Et. Al. (2004), argumentaron que la sociedad de la Información alude a un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico caracterizado por la participación de diversos agentes (gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos) dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil a los fines del desarrollo, lo que evidencia un uso implícito del concepto de innovación. En este orden de ideas, es relevante que esta sociedad se fundamenta en el uso de las TIC para administrar y generar más conocimientos ya que es una sociedad en la cual se pretende generar una transformación de la información en valor económico y social, lo cual se traduce en conocimiento útil, que posibilite la creación de mejores condiciones de vida de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, dichos autores son enfáticos al señalar que un país no deviene en sociedad de la información sólo por el hecho de tener mayor número de computadoras conectadas a la red, o tampoco porque el gobierno establezca estrategias de portales web de sus entidades, por el contrario, son sociedades de la información porque, fundamentalmente, sus ciudadanos adquieren capacidades para producir, interpretar y utilizar los flujos de información que circulan entre ellos y las organizaciones de gobierno; dichas capacidades determinan si una sociedad es o no sociedad de la información, en tanto, definen la brecha digital que dicha sociedad presenta.

Esta brecha digital se presenta en función del uso de la tecnología como herramienta para reforzar el ejercicio administrativo, lo cual no es propiamente una novedad en el sector público, empero, en la última década se evidencia la emergencia de estrategias gubernamentales en todos los niveles de gobierno, encaminadas a masificar el uso de las TIC como herramienta que permita lograr la confianza del ciudadano en el Estado y sus organizaciones.

En este escenario, Ballestero (2002) retoma la definición de la OCDE para señalar que esta es: “el desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como al uso de internet para una amplia variedad de actividades.” (Ballestero 2002: p. 73). Lo anterior implica evidenciar, en el marco de la democracia, la presencia de desigualdades relacionadas con la tenencia de ordenadores, internet y demás tecnologías conexas. En otras palabras, la brecha digital remite a pensar la diferencia que existe entre aquellos que tienen la oportunidad de acceso a TIC y aquellos que no, entendiendo que el acceso también incluye accesibilidad y comprensión de cómo los ciudadanos pueden hacer uso de las TIC y de qué maneras, lo cual evidencia que la brecha digital no sea simplemente una cuestión tecnológica, sino también económica, social y cultural.

En el actual siglo XXI, la brecha digital se enmarca en la existencia de una sociedad en la que la información y el conocimiento son activos centrales para el ejercicio de la democracia, lo cual es un fundamento de la innovación pública, sin embargo, para el caso colombiano la brecha digital evidencia cómo la penetración de las TIC está determinada por el nivel socioeconómico que a su vez está determinado por la ubicación geográfica en la que el ciudadano nace y vive, lo que pone en tensión las dinámicas de cogestión, cogobierno y colaboración frente a la intervención de asuntos públicos, por ejemplo, en torno a las capacidades de conectividad de los ciudadanos en los niveles rurales de gobierno, es un factor que limita sus oportunidades para conocer los asuntos que tratan y ejecutan sus niveles de gobierno más cercanos, los municipales, pero saben aún menos de aquellos que se debaten y tratan en niveles como el departamental y nacional, lo que es claro, implica, no simplemente un reto, sino un cambio en la forma en que se toman las TIC como eje central de los procesos de innovación.

Así las cosas, la innovación pública puede ser criticada desde la perspectiva de la implementación de TIC en términos de argumentos como el esbozado por Pando (2011) cuando señala que, en primer lugar, los sectores que presentan bajos niveles de implementación, se caracterizan porque carecen de un conjunto de profesionales adecuados o si se prefiere especializados en el manejo de los sistemas requeridos, además del hecho que existe una gran competencia en materia salarial con el sector privado, el cual atrae a profesionales mejor formados en materia de desarrollos informáticos (Pando; 2011: p. 12).

En segundo lugar, se puede tomar como referencia que existe un estereotipo del político y del burócrata por parte de la ciudadanía, lo cual genera apatía ciudadana y en consecuencia baja motivación a la colaboración y la cocreación. Los requerimientos de confianza enfrentan múltiples obstáculos en materia de apatía y aprensión por parte de los ciudadanos sobre la gestión de sus políticos y los burócratas, asumiendo que ellos no atienden sus demandas, necesidades y preferencias sociales, sino los suyos personales. En síntesis, con independencia del mecanismo que sea utilizado, las TIC son vistas como un mero formalismo discursivo que, como señalaría Subirats (2001), implica una persistente separación entre de las instituciones de gobierno y la ciudadanía, en el sentido que esta última no se siente inclinada a participar porque, en definitiva, no existe una participación que sea real.

En tercer lugar, la gestión de la innovación pública ha sido trabajada en función de su despliegue normativo y legal, por ende, dada la incapacidad técnica e institucional de muchos organismos públicos, especialmente en los niveles territoriales, la gestión de la innovación queda en el nivel de la lógica isomórfica mimética, esto es, la copia de modelos considerados como experiencias exitosas, que en múltiples casos, no consideran a fondo los contextos específicos en los cuales se implementan, generando con ello discrepancias en la gestión y, más aún, limitaciones latentes en la generación de resultados.

Los procesos de innovación se sustentan en el argumento que mayores innovaciones se traducen en mayor competitividad, sin embargo, este argumento debe ser matizado, en tanto debe resaltarse que la literatura analizada es enfática al señalar que no toda innovación se traduce mejoras de productividad ni desarrollo ya que algunas innovaciones que se desarrollan, tanto a nivel nacional como organizacional, se estructuran como innovaciones incrementales, lo que implica quedarse en el nivel de mejorar lo ya existente (sea en términos de productos, servicios o procesos), sin siquiera promover innovaciones disruptivas, las cuales estimulan cambios radicales en la estructura de competitividad y productividad de los países y las organizaciones, en la medida que este tipo de innovaciones implican un alto grado de desarrollo de capacidades tecnológicas e interacción entre actores estratégicos, que muchas experiencias no poseen o están por fuera de su capacidad de gestión.

Complementa lo anterior, la perspectiva propuesta en el estudio de caso realizado por García (2014), quien critica el enfoque de difusión y adopción de innovaciones tecnológicas de Everett Rogers señalando principalmente que el marcado acento economicista de las explicaciones que se generan sobre cómo es adoptada la innovación tecnológica, no da cuenta de la totalidad del espectro que implica la innovación, sino, solamente un limitado espectro del fenómeno, por ejemplo, la explicación de la innovación como proceso mental es limitada cuando las etapas de percepción, interés, evaluación, ensayo y adopción son vistas desde un enfoque de racionalidad económica, hay elementos que, incluso pueden parecer no racionales e irracionales, que determinan las trayectorias de la relativa incorporación tecnológica, al tiempo, que existen múltiples variables subjetivas como la complejidad, que no pueden ser valoradas en términos estrictamente financieros de riesgo-beneficio.

Este tipo de argumentos permiten mostrar que, modelos como el de Roger no sólo simplifican de manera excesiva la realidad, sino que también, reducen la variable humana a unos cuantos factores “explicativos” que vacían de contenido la heterogeneidad y psicología y motivaciones de los agentes involucrados en los procesos, adicional a que, para el autor, se da por sentado que la tecnología es un elemento neutro, lo cual es objetado, dado que, como muestran múltiples investigaciones trabajadas por el autor, la innovación tecnológica se construye y difunde desde un marco de mercado con enfoque neoclásico que presenta dificultades para “interpretar otras realidades desde un punto de vista no sólo maximizador de beneficios.“ (sic) (García, 2014: p. 8).

Mariñez-Navarro (2016, 2017) propone una interesante lectura de la innovación pública que trasciende la esfera gubernamental, para el autor, la innovación pública o innovación en lo público (a diferencia de innovación en el sector público o innovación gubernamental), es posible sólo en escenarios de gobierno abierto y gobernanza colaborativa en los cuales la existencia de canales virtuales y presenciales permiten la colaboración entre ciudadanos, funcionarios públicos y empresas, en función de la cocreación de políticas públicas, las cuales son uno de los cuatro ámbitos en que opera la innovación pública, los otros tres son: administración pública como gobernanza colaborativa, gobierno relacional (gobierno abierto) y organizaciones públicas ciudadanas. (Mariñez-Navarro, 2017: p. 7)

Un punto central de esta acotación de innovación es la diferenciación entre innovación gerencial, asociada a lineamientos de la Nueva Gestión Pública, cuyo énfasis fue la calidad total, la eficiencia y eficacia con sesgo economicista, la productividad como competitividad y la orientación al ciudadano como cliente entre otros elementos y; la innovación pública entendida en el marco de un viraje de las relaciones y competencias entre ciudadanos y gobierno, basadas en formas colectivas de gestión, pero, sobre todo, generación de resultados públicos con base dinámicas sustentadas en la colaboración y la cocreación, lo cual prefigura la premisa central del autor: para que haya innovación pública, tanto el gobierno como la sociedad deben ser innovadores, lo que significa, cambios en los tipos de apoyo, de relaciones y de mecanismos para la creación de valor público en aras del “mejoramiento del aprovisionamiento de los servicios públicos con nuevas soluciones.” (Mariñez-Navarro, 2017: p. 10).

Con base en lo anterior, el análisis del autor da cuenta de múltiples elementos críticos de la innovación, el primero de los cuales fue descrito atrás, la comprensión de la innovación como algo meramente gubernamental, cuando realmente implica un cambio en la concepción colectiva y colaborativa en la que la sociedad está implicada en la coproducción de lo público. Un segundo punto crítico tiene que ver con las dificultades de romper con paradigmas existentes que equiparan innovación con modernización, la modernización es un proceso transitorio, mientras que la innovación es una práctica permanente y sistemático que requiere del posicionamiento de nuevas institucionalidades, esto es, valores, modelos, métodos y actores, que conducen a una transformación que va más allá de lo organizacional, puesto que la innovación introduce la necesidad de transformar las relaciones del sector público hacia afuera de sí mismo, por ejemplo, mediante estrategias de transparencia y acceso a información que posibilitan la integración ciudadana en los asuntos públicos.

Una tercera perspectiva crítica está relacionada con el hecho que, si bien la innovación pública no es un fenómeno exclusivamente tecnológico, el desarrollo tecnológico si es parte importante del contexto en el que se desarrolla, siendo la web 2.0, la herramienta centra para lograr su fomento. Este tipo de herramientas llevan aparejadas las condiciones digitales para lograr una mejor innovación pública y, por este camino potenciar la gobernanza colaborativa, se hace necesario preguntar sobre qué pasa en los municipios o localidades cuya capacidad no está referenciada por marcos digitales sino analógicos, cuyas pautas de acción, distan de ser propias de gobiernos abiertos y sociedades abiertas, lo cual, con referencia a de la Jara y Durán lo lleva a señalar:

Para discutir la dimensión técnica cabe anticipar que, en la sustitución de pautas de usabilidad analógica, existen profundas dificultades. La promesa del empleo de mecanismos técnicos está dirigida a garantizar mayor eficiencia de los recursos empleados. Sin embrago, frente a los propósitos por obtener resultados eficientes bajo la operación de plataformas de servicios automatizados, el paradigma fundado en la dependencia tecnológica implica la instalación de un sistema de mecanismos complejos. (Mariñez-Navarro, 2017: p. 15).

Por último, como parte de la premisa del autor, la innovación pública es posible solamente en escenarios de gobiernos innovadores, pero, ¿qué significa que un gobierno es innovador?, ¿en qué medida la innovación vincula la totalidad de áreas de una organización pública? y, ¿cómo fomentar la innovación en el seno de funcionarios que no son proclives a innovar dados la preminencia de características patrimonialistas, no profesionales de las plantas de personal, adiciona a las falencias de carácter tecnológico y cultural para la innovación? Estas preguntas entre otras, se traducen en referentes que las organizaciones públicas gubernamentales deben dar cuenta si quieren devenir en gobiernos innovadores.

Se desprende de todo lo anterior que, el imperativo central de la innovación pública es la vinculación de actores sociales a los procesos de gestión de lo público en función de procesos de agenciamiento de actores no gubernamentales en la gestión de lo público, desplegando tres referentes centrales de la innovación pública: creación de valor interactivo (social y público); cocreación distribuida y; colaboración en masa que inspira la esfera pública, que implica, en la propuesta del autor que, la innovación pública no sea pensada, originada y tramitada en exclusiva desde ámbitos gubernamentales sino desde un conjunto de nuevos valores y agenciamientos asociados a procesos de cocreación en los que lo público es reinventado y producido.

Torres Fragoso (2012) realiza un interesante análisis de tres estudios de caso para argumentar que los gobiernos en América Latina desarrollan interesantes programas de innovación con sustento en los elementos de la Nueva Gestión Pública. Tomando como referencia a Shand, Torres Fragoso señala que la NGP motiva procesos de reforma del sector público que articulan la innovación organizacional en función de:

…la ejecución de programas más efectivos y mejoramiento de metas, operaciones más eficientes, la mejora de la calidad, la creación de estructuras organizacionales más flexibles, la incorporación más vigorosa del capital privado en la prestación de servicios públicos y la creación de medios más competitivos y de mercado dentro de las organizaciones públicas (Shand, 1996). (Torres Fragoso, 2012: p. 283)

Para el autor, la innovación implica procesos de mejora en el ámbito de la gestión cuyo correlato es la ampliación de la calidad de vida de los ciudadanos. La innovación se gestiona en el ámbito organizacional y tiene dos tipologías: técnica y administrativa, la primera enfocada a las modificaciones que operan en el nivel de procesos y métodos de producción y provisión; la segunda opera en el nivel social que implica el marco de las relaciones entre sus miembros. Llama la atención que Torres Fragoso cita a Hall para listar, en función de su modelo de innovación programada, no programada y angustiosa, la existencia de elementos que significarían las características de una organización altamente innovadora, pero desde la lectura contraria, podrían entenderse también como siete características que, en el ámbito interno de las organizaciones, limitan la innovación:

a “Gran complejidad en la capacitación profesional de los miembros de la organización.

b Gran descentralización del poder.

c Poca formalización.

d Poca estratificación en las diferencias de distribución de las remuneraciones (si está presente una alta estratificación, los que tienen grandes remuneraciones probablemente resistan el cambio.

e Poco énfasis en el volumen (en oposición con la calidad) de la producción.

f Poco énfasis sobre la eficiencia en el costo de producción o de servicio.

g Un alto nivel de satisfacción con el trabajo de parte de los miembros de la organización.” (Torres Fragoso, 2012: p. 288)

Vale anotar que, para el autor, innovación es directamente equiparable a Nueva Gestión Pública en tanto la NGP plantea modelos de cambio en los niveles estructural, comportamental y relacional de las organizaciones, por ejemplo, la producción normativa del Centro Latinoamericano para el Desarrollo, CLAD, representa bases para gestionar la innovación del sector público de un modelo burocrático a un modelo de gestión flexible, eficiente y de calidad, que tenga como eje al ciudadano en la generación de servicios con altos estándares de calidad. En este marco, presenta tres estudios de caso internacionales, Servicio de Atención al Ciudadano, SAC, en Brasil; Ciudad Rural Sustentable, CRS y; Eco-Impulso ambas en México, para señalar su fortaleza sustentada en la oportunidad que brindó el marco de la NGP para la implementación de innovación en programas y proyectos públicos. No es un propósito de este documento hacer una síntesis de los trabajos, sino por el contrario señalar, desde la perspectiva de los estudios de caso, las miradas críticas a la innovación, lo que permite relatar los siguientes elementos.

Primero, se debe comprender que, el éxito de las innovaciones depende de la manera en que estas logren articular los distintos niveles en los cuales debe ser desarrollada, no es suficiente solamente con cambiar estructuras o con transformar procesos, sino que también se hace necesario cambiar el conjunto de valores frente a la innovación, lo que conduce a la apropiación de una nueva cultura de lo público basada en principios éticos que tenga por eje nuevas formas de vinculación con agentes externos sean ciudadanos, empresas, gremios o, grupos sociales (Torres Fragoso, 2012).

Segundo, es característico de las agencias gubernamentales en Iberoamérica, un exceso de normas jurídicas que ocasionan mayor rigidez en la gestión, lo cual contrasta con personal que no es eficiente en su accionar debido a factores como inexperiencia, poca motivación, capacitación limitada e, incluso, despotismo. Estos elementos son limitantes de los procesos de innovación que presuponen mayor libertad en la manera de gestionar las cosas versus normas inadecuadas que desbordan límites reglamentarios, pero también personal cuyos niveles de profesionalización y mérito son limitados, dado que las normas de contratación están mediadas por prácticas como el clientelismo o el patrimonialismo e, incluso, por la inexistencia de políticas claras en materia de personal.

Tercero, la perspectiva del ciudadano es importante, pero adolece de la falla de tratarlo como cliente de servicios, lo cual elimina otras maneras de concebirlo en roles más activos que lo vinculen, por ejemplo, en la coproducción con empresas privadas y con el gobierno, de servicios, políticas programas públicos. (Torres Fragoso, 201: p. 298).

Una última referencia que nace de la lectura del trabajo de Torres Fragoso es la capacidad de las organizaciones para gestionar la innovación. En función a los resultados de su investigación, las innovaciones promovidas fueron de tipo angustioso, lo que implica que, nacen en el seno de actividades reactivas, no son procesos programados y surgen en contextos de crisis que evidencian condiciones límite a los que llegan las organizaciones, porque no tienen identificadas de manera clara cuáles son tendencias en materia política, económica, tecnológica, por lo que no pueden adaptarse con tiempo y, en consecuencia, deben proponer estrategias no planificadas adecuadamente con base en sus capacidades y recursos, afectando con ello los potenciales efectos positivos que dichas estrategias puedan significar.

Abranches, Matos y Lima de Oliveira (2016) analizaron en Brasil el Programa Bolsa Familia (PBF), buscando identificar los factores que limitan o que potencian los programas sociales en el país. El análisis presentado en el documento permite ver, en relación con la innovación pública, cómo elementos propios de la gestión de políticas sociales son innovaciones que implican, centralmente, procesos de rediseño tanto de las estructuras administrativas como organizacionales para mejorar el ciclo de políticas públicas sociales, entendiendo que estas políticas sociales se definen en función de las acciones que realiza principalmente el aparato estatal para atender necesidades y derechos que están correlacionados con las condiciones de vida de la población, las cuales, desde un marco de Nueva Gestión Pública, deben desarrollar estrategias que les permitan orientarse por criterios como la eficiencia, la eficacia y la calidad; pero resulta llamativo ver cómo las autoras establecen un correlato entre innovación entendida como valor público e innovación como mejora organizacional, al señalar que el desempeño depende de la satisfacción ciudadana: “El desempeño de una organización, en ese caso la organización pública, es aceptable o satisfactorio cuando las necesidades de los ciudadanos son solucionadas por medio de la utilización correcta de los recursos y de la gestión centrada en los resultados.” (Abranches, Matos y Lima de Oliveira, 2016: p. 7)

Tomando como referencia el PBF, los elementos que, con base el estudio, limitan el desarrollo óptimo del programa y afectan los niveles de gestión, gerencia y por tanto su capacidad de innovar están dados en los siguientes elementos:

* La Profesionalización de la gestión es una de las limitaciones más importantes, está referida a falencias en la formación del talento humano, carencias de personal del nivel profesional versus alta predominancia del nivel técnico en las funciones de gestión, especialmente cuando esta gestión se realiza en subsidiariedad entre los niveles estadual y municipal, adicional a los altos niveles de rotación del personal determinada por los cambios en los niveles directivos, generando con ello limitada motivación dado un creciente sentimiento de incertidumbre frente a la inestabilidad sobre los puestos de trabajo;
* Los procesos de instrucción, capacitación y formación, involucran que los grados de conocimiento que poseen los empleados no siempre son los más adecuados para desempeñar las funciones, pero, las políticas de capacitación y formación no se desarrollan de manera continua ni permanente debido a presiones técnicas y financieras, lo cual repercute en falta de incentivos para la mejora, entendida, en términos de innovación, como gestión de conocimientos;
* Los Sistemas de información permiten evidenciar deficiencias en el diseño, ejecución y operatividad de sistemas de información que alimentan los procesos decisionales de las unidades que conforman el programa. La falta de capacitación sobre manejo de datos hace que la información pierda veracidad y pertinencia, lo cual se agrava cuando los flujos de información son compartidos con otras unidades, dependencias o niveles de gobierno;
* La infraestructura administrativa de las dependencias municipales (secretarias) es insuficiente para atender las necesidades de poblaciones rurales más apartadas, adicional a que, los gestores de dichas dependencias, no poseen autonomía de gestión ni financiera para el desarrollo de sus actividades, adicional a la carencia de equipamientos computacionales e informáticos para facilitar el trabajo que realiza la dependencia. En algunos casos, el estudio arrojó como limitación, la baja capacidad de comunicación intergubernamental.

## Innovación: Múltiples Referentes, Puntos Comunes. Conclusiones Preliminares

La innovación pública comprende un fenómeno de alta complejidad, en tanto sugiere una multiplicidad de enfoques en algunos casos coincidentes y en otros contradictorios. La visión más difundida de innovación pública, la asocia al desarrollo tecnológico o apropiación de las TIC para el desarrollo de los procesos propios de la gestión, lo cual implica el despliegue de artefactos tecnológicos, plataformas digitales o herramientas virtuales en función de atender el cuestionamiento asociado a ¿qué es lo que debe ser transformado o mejorado?

La existencia de múltiples enfoques sobre innovación pública, sin embargo, permite apreciar un elemento central de la innovación y, tal vez, el que permite mayores justificaciones: pese a las reformas administrativas, propias de las corrientes gerencialistas o NGP, el funcionamiento de las organizaciones públicas estatales y gubernamentales, dista mucho de ser un funcionamiento óptimo no sólo en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, sino también y, principalmente, en términos de equidad, confianza, colaboración y participación; se pregona entonces que, ante el fracaso de la NGP, se hace necesario repensar la orientación de las organizaciones e instituciones públicas, para lo cual, la innovación es un instrumento que posibilita encauzar los esfuerzos en una dirección concreta: la generación de valor público mediante la cocreación.

**Tabla 3. Síntesis de los Enfoques Sobre Innovación Pública y sus Principales Narrativas**

| Enfoques Sobre Innovación Pública | Principales Narrativas Asociadas a la Innovación |
| --- | --- |
| Innovación como mejora, cambio o transformación | Se aborda la innovación pública desde del Manual de Oslo, como el conjunto de cambios y transformaciones, de la cual se desprenden cinco dimensiones de la innovación (Burgos & Lalángui, 2015):   * Introducción de nuevos productos; * Introducción de nuevos métodos de producción; * Apertura de nuevos mercados; * Desarrollo de nuevas fuentes de suministro de materias primas u otros insumos; * Creación de nuevas estructuras de mercado en un sector de actividad.   Desde esta mirada, existe una amplia tendencia a correlacionar innovación con eficiencia y eficacia.  Para Zerillo García (2014) la innovación en la Gestión Pública implica procesos de adaptación interna a los referentes del contexto que impactan su accionar, más precisamente adaptación frente a las demandas ciudadanas.  Mulgan y Albury (2003) señalan que la innovación en el sector público es exitosa cuando consiste en “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003).  Koch y Hauknes (2006), la innovación consiste en que deliberadamente se hagan las cosas de manera diferente a como se han venido haciendo, teniendo como referencia una nueva teleología basada en procesos como el aprendizaje organizacional, la gestión de la información y el intercambio de experiencias entre diversos actores y organizaciones. |
| El enfoque de la Innovación como creación de valor y cocreación | Aguilar Villalobos (2018) analiza la innovación pública como una propuesta de generación de valor especialmente en la dimensión de la cocreación.  El desafío de la innovación pública consiste en diseñar y fomentar modelos de motivación y facilitación que permitan a los funcionarios y las funcionarias salir a reencantar a la ciudadanía y a ellos mismos con su trabajo y, vincularlos directamente con la realidad atendida por el municipio (Aguilar, 2018: p. 56).  Como estrategia se planea la creación de laboratorios de Gobierno para la innovación pública (López, 2016: 36). (Aguilar, 2018: p. 50) |
| Innovación y Transferencia de Políticas | Dussauge (2012) es enfático en señalar que la innovación o mejora de los procesos, es comúnmente justificada con el argumento que la adopción de cosas “nuevas”, está determinada por la existencia de ejemplos internacionales que han sido exitosos, lo cual permite a las administraciones aprehender nuevas soluciones para sus problemas de gestión. Así, los procesos de innovación pueden explicarse por la transferencia de políticas en por lo menos cuatro escenarios:   * Por la promesa de encontrar “soluciones similares para problemas similares”; * Por la promesa de acceder a “decisiones simplificadas”; * Por la promesa de contar con un “mecanismo de experimentación gratuita”; * Por la promesa de encontrar “una plataforma para el desarrollo” de un país u organización. |
| Innovación y Políticas Públicas: referentes y procesos cognitivos | La innovación está relacionada con las políticas públicas en el sentido que innovar es pensar distinto, es gestionar nuevo conocimiento, es ir más allá de lo que una organización sabe o cree que sabe. En este orden de ideas, la innovación es gatillada por dos elementos: por problemas no resueltos y por el fracaso o el riesgo de fracaso de la política: …la innovación aparece como una necesidad cuando se identifican problemas y se reconocen las deficiencias de las soluciones disponibles”. (Bragué; Blanco & Boada, 2014: p. 15) |
| Innovación como Campo de Estudio e Investigación | Molina (2014) realiza una aproximación a la innovación desde dos dimensiones: la dimensión pragmática de la innovación en la que busca la resolución de soluciones y, la dimensión de la innovación como campo de estudio. La primera dimensión se caracteriza porque la innovación es vista el conjunto de cambios en los cursos de acción de los gobiernos o de las instituciones que alteran el *status quo* (sic) y que suelen plantear nuevas ideas o caminos para hacer las cosas. (Molina, 2014: p. 28).  La segunda dimensión toma como referencia la innovación desde la visión programática, pero más que una referencia conceptual, esta dimensión o enfoque se centra en el análisis de la innovación a partir del estudio de los casos de estudio, las experiencias exitosas y los premios de innovación entre otras referencias. |
| Innovación y cultura innovadora: enfoque culturalista | Problematiza sobre el conjunto de elementos asociados a la cultura: cuáles son los elementos de la una cultura innovadora, qué requisitos culturales se requieren para innovar en la gestión pública, cuáles deben ser los rasgos del ethos del innovador público, son algunos de los cuestionamientos que subyacen en este enfoque (Burgos & Lalángui, 2015).  Zerillo García (2014) se enfoca a caracterizar la cultura de innovación en la Gestión Pública al abordar el interrogante de ¿qué es cultura de la innovación en la gestión pública? La respuesta es, la base para un proceso de cambio, desarrollo y ajuste organizacional que permite alinear el soporte a los objetivos estratégicos de negocio.  Montesino (2014) argumenta que en América Latina existen por lo menos 22 dimensiones propias de la cultura del latino que limitan la innovación en la gestión pública y problematiza la innovación como elemento comunicacional, como discurso, desde el referente de los laboratorios y desde la perspectiva de la transferencia de políticas. |
| Enfoque Argumental de la Innovación | La Innovación pública también presenta un enfoque como referencial argumental el cual puede rastrearse en función a los análisis del discurso de la innovación y a los estudios sobre argumentación administrativa que sobre la misma se han desarrollado.  Echeverría (2013) plantea que la innovación es vista como un componente argumentativo y retórico de la gobernanza europea.  Alonso & Fernández (2011), señalan que la innovación, especialmente la innovación social está directamente asociada al discurso del *Management*, como creatividad para la eficiencia. (Alonso & Fernández, 2011: p. 1142) |

Fuente: Diseño Propio.

En este sentido, puede verse que la innovación es asumida desde visiones que van de la instrumentalidad, hasta los tipos de relacionamientos para pensar, diseña y crear soluciones compartidas, lo que da a la innovación un matiz como de caja de herramientas, pero también, de mecanismos para la interacción activa de agentes mediante la emergencia de ecosistemas de innovación, concepto con el cual se reemplaza de alguna manera el de redes de gestión y, se da cuenta de nuevas dimensiones de las relaciones entre “actores públicos” y “actores privados”, que se sustentan en el compartir sus visiones del mundo sobre, por ejemplo, cómo afrontar e intervenir los problemas públicos, con lo cual se potencia no sólo la racionalidad operativa de las organizaciones, sino la capacidad de gestión e incidencia todos los agentes inmersos en dichos ecosistemas.

En consecuencia, con lo señalado en este capítulo, puede decirse que los enfoques de innovación se han ido construyendo con base en cuatro referentes centrales: la innovación asociada a modelos lineales en los que la innovación está directamente asociada a I+D+i (investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación); los modelos de corte empresarial, en los que la innovación busca hacer más competitivas a las organizaciones, entendiendo en el ámbito público la competitividad, como la capacidad de lograr articular un mayor flujo de recursos en la intervención efectiva de situaciones problemáticas, para lograr mayor valor público; los modelos de innovación sustentados en la cadena de resultados, esto es la producción y suministro de bienes y servicios, en el entendido que innovar sobre esta cadena implica mejorar la estructura de procesos; la innovación en el marco de las políticas públicas, que implica comprender las políticas más allá de las leyes, en tanto entiende que son procesos cognitivos que requieren mayores interacciones entre agentes públicos y privados y, mejores canales para la transferencia de conocimientos vía transferencia de políticas.

# LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA

Este capítulo presenta una reflexión sobre la emergencia de los laboratorios de innovación pública la cual está relacionada con la gestión de modelos de innovación en el marco de las relaciones público-privadas, entendiendo que estas relaciones involucran la participación de multiplicidad de agentes que pueden ser estatales, gubernamentales, privados o sociales, los cuales se ven abocados a trabajar de manera colaborativa para, por ejemplo, diseñar estrategias de resolución de situaciones problemáticas mediante la introducción de procesos de coordinación y cocreación como referentes de la acción entre ellos.

Según Paonessa (2017), estos ámbitos se forman como espacios para la experimentación de nuevas formas para crear valor público, con lo cual logran articularse como sistemas de apoyo a la gestión que realizan las entidades gubernamentales, entendiendo que el eje de este apoyo es la capacidad que tienen de abrir la gestión, en el sentido de procurar mayores niveles de colaboración en el diseño de las políticas, al vincular canales de intercambio de conocimientos que generan cambios, no sólo en la forma en que se conciben los problemas públicos, sino también, en la forma en que son abordadas sus soluciones; en este orden de ideas, la importancia de los laboratorios de innovación está dada en torno a cuatro elementos que la autora, tomando como referencia a Acevedo y Dassen (2016), señala como centrales y característicos y que se esquematizan en la siguiente figura.

**Figura 5. Elementos Característicos de los Laboratorios de Innovación Pública**



Fuente: Diseño propio con base en Paonessa 2017.

Es de resaltar que, los laboratorios de innovación pública son definidos como espacios en los cuales se actualizan las formas de gestión de aquello denominado “lo público”, por ejemplo, desde la dimensión de la gestión de las políticas públicas los laboratorios buscan una mejor orientación de los recursos, metodologías y mecanismos de intervención entre otros elementos, debido a su capacidad de lograr prototipado o pilotaje de políticas, en aras de comprender cuáles serían los puntos críticos o los factores claves de éxito en el proceso de implementación, dicha experimentación no sólo permite mejorar el diseño de las políticas, sino que también les permite asumir los riesgos potenciales que derivan del fracaso de la implementación de políticas mal diseñadas o implementadas, con lo cual se logran potenciar los impactos.

En consonancia con lo anterior, los laboratorios de innovación pública asumen como marco de referencia la perspectiva del usuario como eje de la gestión, sea el usuario en ventanillas de atención al público o el beneficiario de programas asistenciales, la gestión pública siempre ha de estar encaminada a generar satisfacción al usuario, por ende, el laboratorio adopta metodologías que le permitan estar en contacto directo con poblaciones en aras de conocer mejor sus necesidades e incluso, permitir la participación directa en el diseño de potenciales estrategias de gestión tales como programas o planes.

En tercer lugar, los laboratorios de innovación pública se pueden considerar como equipos inteligentes conformados por personas de diferentes profesiones, lo cual dota al laboratorio de una mirada mucho más holística a la hora de considerar los problemas públicos. Estas miradas de carácter interdisciplinar se traducen en que los asuntos a intervenir por parte del laboratorio, sean abordados desde perspectivas complementarias no sólo desde ámbitos economicistas, sino también ambientales, socioculturales, dando mayor alcance al entendimiento de las causas de los problemas, pero sobre todo mayor integralidad a las soluciones que pueden ser propuestas para intervenir dichos problemas. Adicional a lo anterior, esta multidisciplinariedad también se manifiesta en personas con amplios conocimientos en tecnologías de punta, por ejemplo, desarrolladores, lo cual hace que los laboratorios estén a la vanguardia en la apropiación y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de sus procesos.

En último lugar, ver los laboratorios como espacios involucra entender su dimensión de encuentros, esto es la movilización de actores en torno a objetivos comunes, lo cual implica el despliegue de mecanismos que fomenten la participación, pero desde una perspectiva más activa, es decir, más enfocada a que los agentes involucrados en el laboratorio cogestionen y realicen actividades de forma colaborativa entre ellos. Si se habla de la gestión de políticas públicas, los laboratorios logran articular la gestión en red a partir, por ejemplo, de los ecosistemas de innovación, en los cuales los agentes involucrados no sólo comparten algunos elementos comunes en los procesos que requiere la gestión de políticas, sino también el intercambio de saberes, recursos y, sobre todo, la puesta en marcha de plataformas o ámbitos en los que se orienta la acción hacia el desarrollo colectivo de soluciones óptimas.

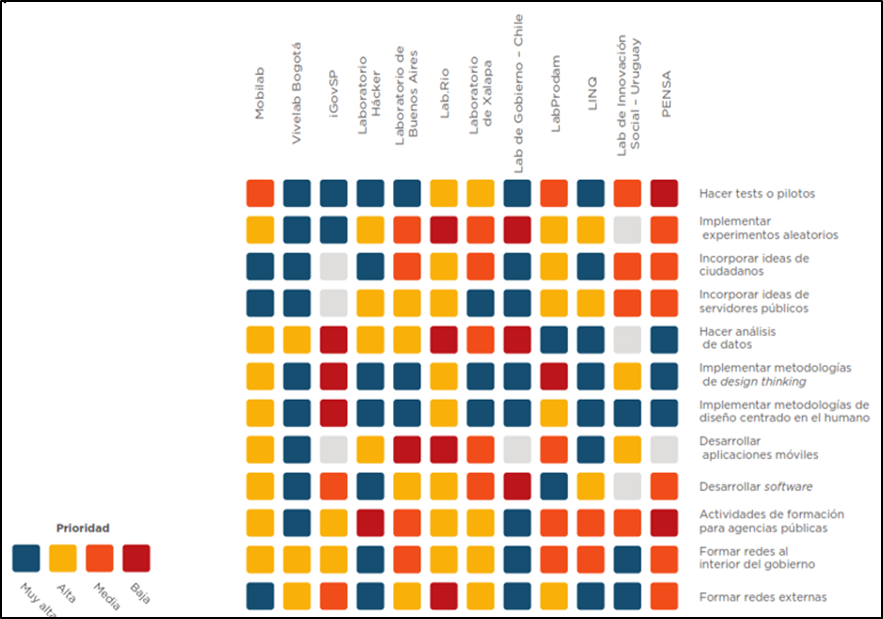
Por su parte, Acevedo & Dassen (2016), citando a Castells y Cardoso señalan que el contexto en el cual opera el discurso de la innovación está dado por “el surgimiento de nuevas formas de participación ciudadana y cocreación, abriendo el proceso de diseño e implementación de políticas públicas a un ciudadano cada vez más conectado e informado…” (Acevedo & Dassen, 2016: p. 13), esto es central, en tanto los factores que se asocian a mayores niveles de innovación en el sector público, especialmente en los países de América Latina, están dados en un progresivo pero continuado proceso de apertura de Gobierno, promovido en parte, por el desarrollo tecnológico y comunicacional de los últimos años, pero también, por la necesidad que surge a los aparatos gubernamentales, de adaptarse a dichos cambios en torno a volverse más dinámico en sus relaciones con una nueva dimensión de la ciudadanía: la ciudadanía digital[[12]](#footnote-12).

Esta referencia a un nuevo tipo de ciudadanía basada en el ejercicio de una democracia que busca reconstruir la confianza mediante el uso de las TIC, más la crítica a un gobierno que tradicionalmente ha sido poco proclive al cambio, dadas restricciones normativas, culturales y a elementos regulatorios, han significado un distanciamiento con la realidad fáctica de los gobernados y se han traducido en el escenario proclive para la emergencia de los laboratorios de innovación pública que, en los argumentos de Acevedo y Dassen (2016), posibilitan la innovación en dimensiones como la gestión de políticas, los procesos internos y estructuras organizacionales y, los mecanismos de comunicación e interacción con las comunidades, grupos de la sociedad civil u otros agentes con los que tiene trato directa o indirectamente, lo cual les permite señalar que los laboratorios de innovación se constituyen como: “espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública.” (Acevedo y Dassen, 2016: p. 19).

Como espacios dinámicos, los laboratorios de innovación pública se caracterizan porque promueven el testeo o pilotaje de propuestas de políticas públicas, lo cual es fundamental para evaluar sus impactos antes que los programas sean implementados, lo cual se constituye en uno de los puntos característicos. Aunque Acevedo y Dassen (2016) son enfáticos en señalar que el concepto de laboratorio ha tenido un estiramiento conceptual, por lo que existe un riesgo de “oscurecimiento conceptual” al querer construir tipos ideales con un fenómeno de amplia diversidad, a pesar de ello, los autores construyen una referencia de siete características que serían más o menos comunes a estas iniciativas que pueden denominarse laboratorios y, que se separan diametralmente de la gestión tradicional de lo público, algunas de las cuales fueron abordadas en líneas anteriores por la propuesta de Paonessa.

Complementario a la internalización de riesgos, la orientación al usuario, la multidisciplinariedad y, la colaboración/cocreación, Acevedo y Dassen (2016) señalan como elementos característicos de los laboratorios:

* La adopción e implementación de modelos y metodologías de experimentación, pilotaje y evaluación del impacto de proyectos en ambientes controlados.
* El personal especializado en análisis de datos y programación, lo cual implica que los laboratorios de innovación cuenten con un amplio *know-how* en materia de TIC y ciencia de datos.
* El desarrollo de actividades de formación/capacitación para personal de las entidades públicas. Este punto es central porque refleja una dimensión en la cual los laboratorios de innovación no están orientados a generar innovaciones, sino a transferir conocimiento al personal de los organismos públicos estatales y gubernamentales, para que estos logren desarrollar sus propias innovaciones, lo cual se manifiesta principalmente en el desarrollo de “investigación y difusión de metodologías de diseño; experimentación y cocreación.” (Acevedo y Dassen, 2016: p. 25)

**Figura 6. Actividades de los laboratorios de innovación[[13]](#footnote-13)**

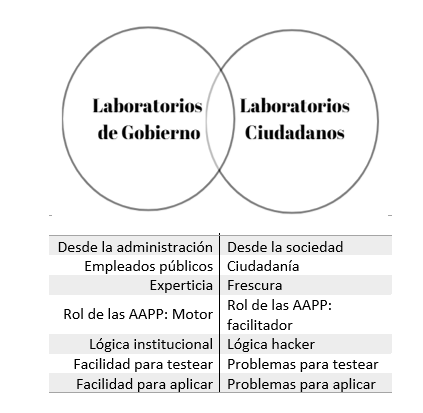
Fuente: Acevedo y Dassen, 2016: p. 20

A partir de lo anterior, puede decirse que los laboratorios de innovación pública son espacios que buscan consolidar el trabajo colaborativo o en red, siendo impulsados por el desarrollo de las TIC, el internet, las redes virtuales; los laboratorios promueven espacios de apertura que buscan responder a las demandas de un nuevo tipo de ciudadano que se encuentra más interesado en participar de los asuntos públicos, al exigir mayores niveles de transparencia y calidad en la gestión y suministro de bienes o servicios. Esto lleva a entender que los laboratorios de innovación pública emergen en un contexto de nuevas relaciones entre gobiernos y nuevos ciudadanos a partir de la movilización de variados objetivos entre los que destacan: desarrollar innovaciones específicas, promover ambientes de innovación, incorporar desarrollos tecnológicos, modernizar procesos internos de la administración pública y, mejorar los canales de comunicación y participación con agentes externos, todo ello con una teleología clara la creación de valor público a partir del estímulo a mayores niveles de confianza.

Cocreación, valor público, gobierno abierto y experimentación son, entre otros, conceptos que emergen del discurso de los laboratorios de innovación pública y se alienan con nuevas prácticas basadas en la gestión del cambio, la creatividad y el trabajo colaborativo, lo cual es consecuente con los hallazgos del estudio que Rodríguez (2018) realiza de los laboratorios de gobierno para la innovación pública tanto en América como en Europa, el cual le permite señalar:

La necesidad de nuevas capacidades potencialmente obtenibles desde el exterior de las estructuras estatales clásicas por medio de la cocreación ciudadana, conecta estos nuevos problemas que surgen en la escena contemporánea con el concepto de innovación pública —concepto cuyos tres pilares son la innovación abierta, la cocreación y la inteligencia colectiva— y, a los laboratorios de innovación como el espacio idóneo para conjugar estas tres características: como espacios-frontera. (Rodríguez, 2018: p. 8)

Así las cosas, los laboratorios como espacios-frontera llevan implícito el hecho que no están definidos por fronteras físicas definibles, sino que existen solapamientos que rompen la dimensión geográfica, no son laboratorios entendidos desde el imaginario científico, como lugares cerrados en los cuales impera el secreto, puesto que, al contrario, son múltiples y permiten mecanismos de gestión que van desde lo abstracto hasta lo concreto y viceversa y, posibilitan que los agentes involucrados en su desarrollo, pese a poseer en muchos casos intereses distintos, se articulen de manera cooperativa aun a pesar de sus diferencias, porque es mediante el laboratorio mismo que los agentes negocian acuerdos comunes desde sus diferencias.

**Figura 7. Diferencias entre laboratorios de gobierno y laboratorios ciudadanos**

Fuente: Rodríguez, 2018, tomado de Rojas-Martín y Stan 2018: p. 9.

Retomando a Rodríguez, los casos estudiados de laboratorios de gobierno en América Latina y Europa dan cuenta de tres elementos centrales: la emergencia de los laboratorios es coincidente con los discursos sobre gobierno abierto, los laboratorios de gobierno se basan en temáticas en las cuales son recurrentes el usuario y la participación y, los laboratorios están desarrollando una serie de métodos y metodologías que redimensionan el diseño de políticas públicas ya sea mediante instrumentales basados en la participación de actores o en instrumentales basados en la interpretación y análisis de datos. Vale aclarar que para el autor los laboratorios de gobierno son un tipo particular de laboratorio distinto de los laboratorios de innovación de iniciativa ciudadana. Las diferencias se identifican en la figura anterior.

Las referencias al gobierno abierto hacen parte de un conjunto de estudios cuyo énfasis está situado en las dinámicas de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, la cuales, sin embargo, no relacionan abordajes homogéneos o a conceptualizaciones definitivas sobre un fenómeno que si bien puede situarse originado desde los años 70 cobra una gran vigencia en la actualidad cuando se asocia al desarrollo tecnológico y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación TIC. Villoria (2012) identifica cuatro corrientes teóricas o de políticas, como las denomina, que dan sustento al concepto de gobierno abierto: las políticas de gobernanza regulatoria, las políticas de buena gobernanza, las políticas de participación ciudadana y, por último, las políticas de eficiencia de la gestión pública.

Con relación al primer tipo de políticas, se alude a que el gobierno abierto es un instrumento relacionado a la capacidad del gobierno para ejercer su competencia regulatoria para lo cual incentiva el uso de la información pública como medio para el desarrollo de programas y la toma de decisiones en pro del bienestar social. Sin embargo, una crítica relacionada a este enfoque señala que la apertura de datos puede implicar procesos de modelación de la conducta social en tanto los hacedores de políticas pueden, mediante la definición de los tipos de información y datos que pueden ser accesibles o no a la comunidad, para determinar las conductas sociales deseadas para mejorar el ejercicio de la regulación social y para conducir el proceso de toma de decisiones.

Sobre políticas de buena gobernanza, Villoria señala que éstas aluden a los marcos del nuevo institucionalismo, en donde la transparencia y la rendición de cuentas surgen en relación a la pregunta por el diseño de buenas instituciones, entendidas no sólo por su eficacia y eficiencia, sino también porque se apartan de la visión centrada en el estado y abogan por la incidencia directa y activa de la sociedad en la dirección, gestión de intereses comunes (uno de los ejes centrales del concepto de gobernanza) y un mayor control sobre las acciones que desarrollan los gobernantes; por tanto, gobierno abierto implica desde esta perspectiva un rediseño de las instituciones del gobierno y sociales en aras de mejorar la gestión y hacerla más colaborativa.

En cuanto al gobierno abierto visto desde el marco de las políticas de participación ciudadana, puede señalarse que estas políticas son una respuesta a las falencias de la democracia representativa basada en lo electoral; se construyen como un referente de la participación concreta de actores no gubernamentales y ciudadanía organizada en todos los procesos relacionados con la gestión de políticas públicas. Puede señalarse además que estas políticas de participación aluden a un componente basado en el fortalecimiento de las capacidades de los actores públicos no estatales y, por consiguiente, comprenden en la apertura de espacios y mecanismos comunicacionales de diálogo y deliberación construidos sobre la apertura de datos públicos. Sin embargo, el autor es enfático al señalar que este marco supone dificultades, en tanto no aprecia las dinámicas sobre las cuales se construyen este tipo de canales de comunicación:

(…) “La participación es enteramente por autoselección, la comunicación es no deliberativa, sino de una sola vía. Hay muy pocas agencias que busquen implicación cívica a través de muestras aleatorias o representativas y hay muy pocos ejemplos de mecanismos de deliberación con un mínimo de calidad. Si tuviésemos que definir un problema típico de este tipo de proyectos no podríamos obviar el problema del populismo y las decisiones marcadas por estados emocionales. Por una parte, los líderes políticos pueden embarcarse en comunicaciones populistas con la ciudadanía, por otra, la ciudadanía puede proponer medidas marcadas por estados emocionales de indignación que atenten contra derechos individuales”. (Villoria; 2012: pp. 12-13)

En último lugar se encuentran las políticas de eficiencia de la gestión pública, que hacen referencia a la incorporación de tres elementos en la gestión: plataformas tecnológicas: *apps* y *wikis* entre otros; plataformas regulatorias y; plataformas colaborativas, que constituyen mecanismos de construcción conjunta de conocimiento basado en los nuevos roles que adquieren los datos e información públicos y la manera en que son procesados por los ciudadanos. Esto es lo que según este tipo de argumentos posibilita un mayor grado de eficiencia pública en tanto propone una integración entre diversos actores y por tanto constituye canales de retroalimentación entre ellos sobre cómo se están realizando la gestión, tomando como referencia el idioma tecnológico, se trata de políticas públicas en estado *beta,* es decir en capacidad de ser transformadas por los usuarios constantemente hasta encontrar un estadio ideal en el cual se puedan minimizar los problemas relacionados con ella y se obtenga un mayor beneficio. Es de suma importancia para esta investigación el hecho que los actores adquieren nuevas dimensiones y capacidades y son definidos en torno a las dinámicas de relación entre ellos.

En suma, tomando como referencia a Villoria se puede destacar la relación del concepto de gobierno abierto con el concepto de laboratorios de innovación pública, en tanto la apertura de gobierno implica la deconstrucción de los procesos, formas de relación y mecanismos de colaboración y autonomía social en la gestión pública. Los laboratorios de innovación toman este andamiaje conceptual y normativo y lo asocian con el desarrollo de las TIC, lo cual establece un conjunto de fuerzas que articulan discursos, tecnologías, información, estructuras sociales y económicas en torno a la gestión pública sea esta gubernamental o no.

Buenhombre (2018) da cuenta de estas relaciones entre laboratorios de innovación y gobierno abierto, al señalar que los primeros son mecanismos cuyas dinámicas de operación permiten el desarrollo de los pilares del gobierno abierto: participación, colaboración y transparencia, lo cual incentiva la eficiencia del Estado a partir de la creación de valor público puesto que involucra un mayor nivel de participación ciudadana, pero una participación más activa en términos de ser más colaborativa, al tiempo que involucra mayores canales para el ejercicio del control, siendo proclive al desarrollo de la transparencia, lo que en conjunto mejora la capacidad de los organismos estatales y gubernamentales para ser colaborador activo más que un agente monopolista de la gestión.

**Figura 8. Pilares y Referentes Conceptuales del Gobierno Abierto**

Fuente: Diseño propio.

En consonancia con lo anterior, Buenhombre (2018) señala siete puntos que determinan la relación entre laboratorios de innovación pública y gobierno abierto, haciendo la claridad que los primeros se traducen en mecanismos e instrumentos de trabajo colectivo y conjunto, en tanto involucran actores de distintas esferas de gestión distintas al estado, pero de cuya acción coordinada logran perfeccionar la gestión estatal.

**Tabla 4. Puntos de Interrelación entre Laboratorio de innovación y Gobierno abierto**

| Factor | Referencia |
| --- | --- |
| Mayores consultas a la sociedad | * Fomento de procesos participativos sustentados en consultas a la ciudadanía * Laboratorio como actor de rastreo de información y consulta * Laboratorio como mediador de estatales. |
| Articulación de la empresa privada a la implementación de políticas públicas o acciones estatales | * Desarrollo de interrelacionestipo alianzas público-privadas * Involucramiento de actores gestores de conocimiento * Laboratorio como instrumento para la colaboración en los procesos de implementación de políticas públicas |
| Identificación de acciones diferenciadas | * Perspectivas diferenciadas en poblaciones vulnerables * Laboratorio como articulador de diferencias * Laboratorio permite creación de alternativas para generación de acciones de valor público |
| Análisis de datos para asumir políticas públicas basadas en evidencias | * Laboratorio como espacio para el análisis de datos * Diseño de políticas con base en datos e información veraz * Fortalecimiento de las dinámicas de direccionamiento estatal |
| Establecer soluciones creativas que aporten a la mejora de las instituciones y la relación Estado-sociedad | * Implementación de metodologías como pensamiento de diseño y pensamiento lateral * Laboratorio dinamiza alternativas innovadoras en función de la interconexión entre los ciudadanos y el gobierno – procesos de apertura * Laboratorio como eje para incrementar la confianza y la democratización de la gestión |
| Administración pública eficiente y colaborativa | * Los procesos de innovación donde se implementen laboratorios de innovación y mecanismos de apertura de información, datos y gestión, posibilitan efectividad en la labor de la administración pública con celeridad si se tiene en cuenta la implementación de mecanismos TIC. |
| Implementación de TIC en las acciones de gobierno | * Implementación de estrategias de gobierno electrónico y TIC * Ampliación del acceso a la ciudadanía a oferta de bienes y servicios * Laboratorio como escenario para la experimentación y perfeccionamiento |

Fuente: Diseño propio con información de Buenhombre, 2018: pp. 5-6.

Visto así el panorama, se observa que los laboratorios de innovación pública, sean laboratorios de gobierno, *Gob Labs,* laboratorios de iniciativa social o iniciativas privadas, han estado orientados a brindar un soporte a la gestión pública, especialmente a la búsqueda de soluciones a los problemas públicos (Criado, 2016), a la generación de mecanismos de integración, articulación y conexión entre entidades públicas y entre entidades con la academia y con comunidades innovadoras del sector privado, teniendo como trasfondo el rediseño del aparato estatal hacia un modelo más simple (MinTic, 2018) o, como espacios para la experimentación y la colaboración con la ciudadanía (Paonessa, 2017), pero también como espacios para la generación de ideas innovadoras, metodologías, instrumentos y buenas prácticas, que incidan en el ejercicio de la gestión pública, en el ciclo de las políticas públicas y en el control ciudadano (Veeduría Distrital, 2016).

Estos diversos fines anotados en el párrafo precedente son consecuentes con el análisis realizado por Rodríguez de las 20 experiencias (10 americanas y 10 europeas), de las cuales se destacan los siguientes elementos:

* El alcance de los laboratorios en el continente americano ha estado enfocado a actividades que tienen un mayor impacto en el orden local, por ejemplo, provincial para el caso argentino y municipal para experiencias como la colombiana y la mexicana. A nivel de alcance nacional también se observan experiencias lideradas principalmente por organismos del orden central o de la rama legislativa del poder público, mientras que las iniciativas de alcance internacional se caracterizan porque su fuente puede ser un organismo multilateral o una universidad;
* Para el caso europeo, el alcance de las iniciativas es principalmente internacional, pero los laboratorios ya involucran la participación de agentes gubernamentales como ayuntamientos, organismos de gobierno, universidades y fundaciones privadas como Nesta. Aparecen referenciados laboratorios de alcance regional como *Le Labo* en Francia o *The Innovation Lab* en el Reino Unido, a nivel local las iniciativas son menores en comparación con los casos americanos;
* Con relación a las metodologías, se resaltan básicamente los siguientes elementos: los laboratorios de América recurren principalmente al *design thinking* lo cual es consecuente con su tendencia hacia temas como la democratización; la ciencia y minería de datos es la segunda metodología más usada por estos laboratorios, los trabajos de corte etnográfico la tercera. Experiencias como la argentina y la chilena recurren a metodologías *lean startup y The Governance Lab* de la Universidad de Nueva York en Estados Unidos recurre al *Crowdsourcing*. Para el caso de las experiencias europeas, la principal metodología es el *Design Thinking,* seguida por la etnografía, mientras que la ciencia de datos es la menos usada de las metodologías; aparece un recurso que no hace parte de las experiencias americanas: el *Behavioural Insights* o análisis del comportamiento;
* En cuanto a las temáticas que abordan los laboratorios, se destacan los elementos comunes entre las experiencias de laboratorios de gobierno americanos y europeos como: innovación en el sector público; tecnología, datos y digitalización; cultura y educación; desarrollo económico y empleo y; salud y medio ambiente. Estos reflejan tendencias de la gestión gubernamental hacia estos ámbitos y, llaman la atención hacia el hecho que, mientras más experiencias americanas se vuelvan hacia la democratización y la participación ciudadana, esta no es una tendencia propia de las europeas que se vuelvan más hacia referentes como hacienda y finanzas públicas. Es también llamativo que las experiencias europeas no se ocupan de temas como servicios públicos, infraestructura y vivienda y; seguridad, lo cual es un referente de los problemas de políticas que son más propios de los países del nuevo continente que del viejo. Un resumen de las temáticas se puede ver en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Temáticas abordadas por Laboratorios de Gobierno en América y Europa**

| Factor | Laboratorios de Gobierno en  América | Laboratorios de Gobierno en Europa |
| --- | --- | --- |
| Democratización y participación ciudadana | * Buenos Aires LAB (Argentina) * LABCapital (Colombia) * LABgcba (Argentina) * LabHacker (Brasil) * Laboratorio de Gobierno (Chile) * Laboratorio para la Ciudad (México) * Santalab (Argentina) * The Governance Lab (Estados Unidos) | * Design Policy Lab (Italia) * Le LABO (France) * MediaLab Prado (España) * MindLab (Dinamarca) |
| Género | * Buenos Aires LAB (Argentina) * The Governance Lab (Estados Unidos) | * ExperioLab (Suecia) |
| Innovación en el sector público | * Buenos Aires LAB (Argentina) * LABCapital (Colombia) * LABgcba (Argentina) * LabHacker (Brasil) * Laboratorio de Gobierno (Chile) * Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital (Uruguay) * The Governance Lab (Estados Unidos) | * Behavioral Insights Team (Reino Unido) * Design Policy Lab (Italia) * ExperioLab (Suecia) * LABX (Portugal) * Le LABO (France) * MindLab (Dinamarca) * NovaGob Lab (España) * The Innovation Lab (Reino Unido) |
| Tecnología, datos y digitalización | * Buenos Aires LAB (Argentina) * I-Lab (Estados Unidos) * LABgcba (Argentina) * LabHacker (Brasil) * Laboratorio de Gobierno (Chile) * Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital (Uruguay) * Laboratorio para la Ciudad (México) * Santalab (Argentina) * The Governance Lab (Estados Unidos) | * Barcelona Urban Lab (España) * Behavioural Insights Team (Reino Unido) * ExperioLab (Suecia) * MediaLab Prado (España) |
| Transporte y movilidad | * Buenos Aires LAB (Argentina) * LABgcba (Argentina) * Laboratorio para la Ciudad (México) * Santalab (Argentina) | * Barcelona Urban Lab (España) * Behavioural Insights Team (Reino Unido) |
| Cultura y Educación | * I-Lab (Estados Unidos) * Laboratorio de Gobierno (Chile) * Laboratorio para la Ciudad (México) * Santalab (Argentina) | * Behavioural Insights Team (Reino Unido) * Le LABO (France) * MediaLab Prado (España) * MindLab (Dinamarca) |
| Desarrollo Económico y empleo | * I-Lab (Estados Unidos) * LABgcba (Argentina) * Laboratorio de Gobierno (Chile) * Laboratorio para la Ciudad (México) | * Barcelona Urban Lab (España) * LABX (Portugal) * MindLab (Dinamarca) * The Innovation Lab (Reino Unido) |
| Inclusión social | * I-Lab (Estados Unidos) * Laboratorio de Gobierno (Chile) * Santalab (Argentina) | * MindLab (Dinamarca) |
| Salud y medio ambiente | * I-Lab (Estados Unidos) * LABgcba (Argentina) * Laboratorio de Gobierno (Chile) * Laboratorio para la Ciudad (México) * Santalab (Argentina) * The Governance Lab (Estados Unidos) | * Barcelona Urban Lab (España) * Behavioural Insights Team (Reino Unido) * ExperioLab (Suecia) * LABX (Portugal) * Le LABO (France) * MindLab (Dinamarca) * The Innovation Lab (Reino Unido) |
| Servicios públicos | * I-Lab (Estados Unidos) * Laboratorio de Gobierno (Chile) |  |
| Infraestructura y vivienda | * I-Lab (Estados Unidos) * Laboratorio de Gobierno (Chile) |  |
| Hacienda y finanzas públicas | * Laboratorio de Gobierno (Chile) | * Behavioural Insights Team (Reino Unido) * LABX (Portugal) * The Innovation Lab (Reino Unido) |
| Seguridad | * Laboratorio de Gobierno (Chile) * The Governance Lab (Estados Unidos) |  |

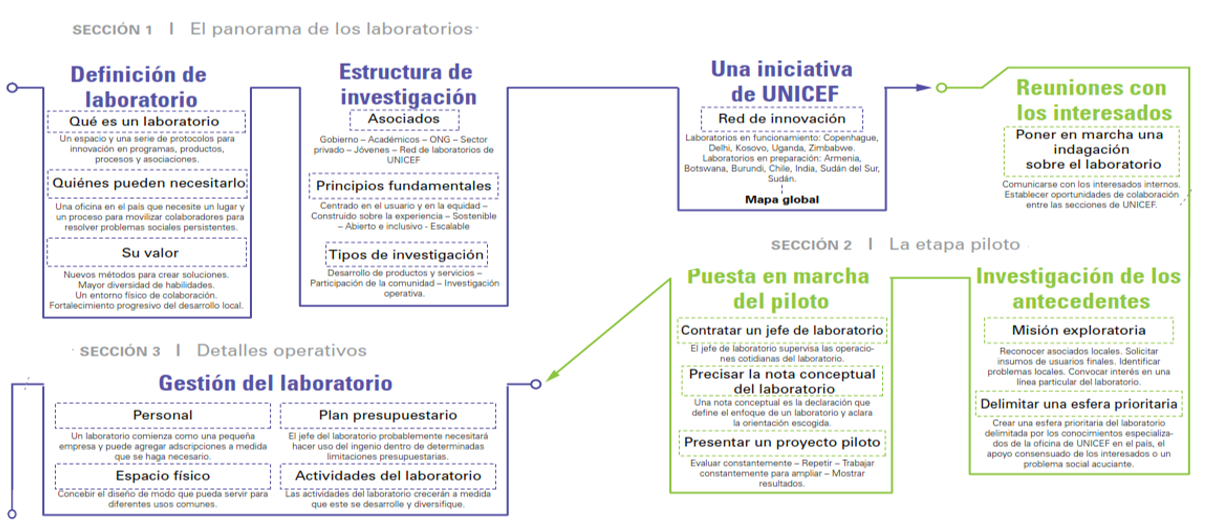
Fuente: Diseño propio con información de Rodríguez, 2018: pp. 21 y 44.

Todo el anterior panorama lleva a señalar que los laboratorios de innovación pública ya sean laboratorios de gobierno o laboratorios ciudadanos, tienen como referencia la constitución de unidades de gestión con diversos grados de formalización, que tienen relación directa con organismos del estado, del gobierno o de la administración pública, en torno a generar conocimiento sobre cómo lograr mejores intervenciones sobre las problemáticas sociales, con base en la experiencia que da la experimentación, el pilotaje y el prototipado, es decir, el laboratorio como modelo para la producción y transferencia de conocimiento. También se observa que algunos de los referentes del laboratorio tienen que ver con el área de la formación de empleados públicos por expertos formados en campos y metodologías especializadas para lograr innovaciones significativas en el quehacer de los organismos públicos. El laboratorio posibilita ver de mejor manera la manera en que el valor público emerge en torno a la movilización de la innovación como eje en el diseño de mejoras en las prestaciones de servicios y políticas públicas en procura de satisfacer las demandas ciudadanas.

Para complementar esta descripción de los laboratorios de innovación pública, es menester entrar en la dimensión del laboratorio como modelo, esto es, como espacio generador y articulador de conocimiento, la cual es la apuesta que Unicef relaciona en su guía práctica (2012) en la que concibe los laboratorios como espacios para producción de soluciones que operan a escalas globales: “Un laboratorio es un espacio y una serie de protocolos para que jóvenes, técnicos, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil participen en la resolución de problemas.” (Unicef, 2012: p. 8). Se desprende de esta definición que el laboratorio implica nuevas formas de asociación que permiten a los involucrados encontrar colectivamente soluciones integrales, que se refuerzan por la diversidad, habilidades y capacidades creativas de quienes participen en el proceso, lo cual estimula las prácticas de trabajo colaborativo y, a largo plazo genera el desarrollo. De esta manera el laboratorio es un espacio que asocia agentes como: el gobierno, el sector académico, las ONG, el sector privado los jóvenes y organizaciones como Unicef, en torno a la colaboración (Unicef, 2012: p. 10)

En el caso de Unicef los laboratorios de innovación centran sus actividades en procesos de innovación en tres vías: desarrollo de productos y servicios, mediante la producción de herramientas basadas en desarrollo de *software* y *hardware* y, la producción de prototipos; en segundo lugar, la investigación para fomentar la participación comunitaria, lo que implica fomentar actividades que incentiven la cocreación y; en tercer lugar, la investigación operativa que involucra la investigación propiamente dicha aplicada a contextos estratégicos de la gestión en torno al análisis, intervención y resolución de problemas mediante la aplicación del método científico: hipótesis, prueba, datos y comprobación.

Un punto clave en la propuesta de Unicef es poner a prueba un piloto en el que se ponen a prueba los objetivos, metas y métodos del laboratorio. Unicef define seis elementos para definir este proyecto piloto: hacer una indagación sobre el laboratorio en materia de agentes interesados en él; realizar estudio de factibilidad y oportunidad del laboratorio; delimitar el área prioritaria del laboratorio; contratar un jefe de laboratorio; definir el enfoque y orientación del laboratorio y; seleccionar y presentar un proyecto piloto. La síntesis de gestión para un laboratorio en la propuesta Unicef, es presentada en la siguiente figura.

**Figura 9. Síntesis de la gestión de laboratorios Modelo UNICEF**

Fuente: Unicef, 2012: p. 46.

## Emprendimiento Público: Hacia la Experimentación en la Gestión Pública

Acudir a la idea de emprendimiento en la innovación pública es un factor de pensamiento disruptivo frente a las maneras tradicionales de pensar y actuar en la administración pública.

Emprender implica desarrollar conocimientos, habilidades y prácticas para la identificación de oportunidades y retos para la resolución de problemas. El pensamiento emprendedor parte de la pregunta: ¿qué pasaría sí? (*What if*) la cual se constituye en un detonante mental para enconar diversas posibilidades en contextos tanto favorables como adversos.

La pregunta ¿qué pasaría sí?, difiriere de las preguntas diagnósticas, históricas o retrospectivas tipo ¿qué pasó?, tan comunes en los medios académicos, así como de las preguntas estratégicas o prospectivas ¿qué pasará?, las cuales imperan en la teoría de toma de decisiones o en la planeación estratégica.

Idear preguntas tipo ¿qué pasaría sí?, implica desarrollar un pensamiento experimental práctico que involucra desarrollar tres pasos sistémicos secuenciales: construcción, medición y aprendizaje.

* Construcción. El pensamiento experimental pasa por un primer proceso de ideación de la cual emergen series de prototipos, entendidos como creaciones sencillas, simples de bajo costo y de riesgo controlado que tratan de probar si la idea tiene alguna utilidad práctica.
* Medición. El segundo paso del pensamiento experimental, una vez construido el prototipo, es interactuar con usuarios y expertos para identificar percepciones frente al prototipo, así como poner en ejecución el prototipo para recaudar datos medibles para determinar qué es lo que está pasando con el prototipo en contexto. Esto con el fin de retornar a los espacios de prototipado (mesas o módulos de prototipado, ideación o diseño). La medición requiere de modelos de análisis de datos que transformen datos en información.
* Aprendizaje. Gracias a los datos obtenidos frente a preguntas de percepción, comportamientos observables o mediciones de desempeño, se elaboran argumentos conclusivos y recomendaciones de diseño para replantear el siguiente prototipo y así reiniciar el ciclo de construcción, medición y aprendizaje hasta lograr un producto público con capacidad de lograr los cambios comportamentales y sociales potencialmente deseados, en otras palabras, valor público.

Así las cosas, la experimentación en la gestión pública es un proceso que busca transformar los datos y la información (analítica de datos, *big data*, etc.) en conocimiento e inteligencia aplicada sustentados en procesos de experimentación y prototipado. La innovación pública pensada desde este enfoque, integra el uso de las TIC y las herramientas de análisis de datos y el *big data* para la construcción de evidencias en la toma de decisiones con la innovación social, la experimentación en lo público y los replanteamientos paradigmáticos de la Administración Pública en el siglo XXI, para así transformar la innovación pública en un conocimiento colectivo que logre a su vez reflexiones compartidas y democráticas, con el fin de dar soluciones útiles, que en muchos de los casos suelen ser poco convencionales.

Frente al tema de emprendimiento público existe una creciente literatura cuyo análisis permite dar cuenta de las diferentes aristas del concepto. Los estudios que se relacionan a continuación tienen la intención de ilustrar al lector sobre algunas de estas trayectorias, al tiempo que lo invita a continuar sus propias pesquisas. Hayter (2015) trabaja el emprendimiento público desde el ámbito educativo partiendo del análisis de los mecanismos de emprendimiento académico que surgen en universidades, más propiamente los casos de *spin-off* derivados de la investigación, señalando las principales motivaciones para el emprendimiento académico y su evolución.

Por su parte Catney y Henneberry (2016), explora el concepto de emprendimiento público desde la perspectiva del emprendimiento, tomando como referencia el estudio de caso de la política de regeneración urbana en Sheffield en el Reino Unido, la cual es asumida como un sistema de gobernanza multinivel a nivel local, en contraposición a lo análisis tradicionales que se centran en elementos estructurales e institucionales macro políticos en los niveles nacionales, los cuales no logran visibilizar la emergencia de agencias en las redes locales de emprendimiento. El análisis de Catney y Henneberry (2016) busca demostrar que el cabildeo, la formulación de políticas y el desarrollo institucional son actividades empresariales de una gran importancia en la producción de cambios institucionales y de políticas en el marco de un sistema de gobernanza multinivel local.

Lindholst (2019), mediante el estudio de caso del proceso de reestructuración del suministro local de energía en el municipio de Aalborg, Dinamarca, analiza el emprendimiento público de la mano del concepto de remunicipalización, entendido como el proceso de re-internalización de responsabilidades previamente privatizadas para la prestación de servicios por parte de los municipios, señalando que este proceso explica los mecanismos de reestructuración del sistema de prestación de servicios frente a múltiples fallas que puedan presentarse.

Klein, Mahoney, McGahan y Pitelis, (2010), presentan un interesante texto que procura generar una teoría que explique el emprendimiento público, tomando como referencia conceptos como innovación, experimentación, creatividad, dominio e interés público. Para los autores, existen pocos análisis que, desde una perspectiva económica, den cuenta de la naturaleza, motivaciones, limitaciones y límites del emprendimiento público y su relación con el emprendimiento privado, para lo cual desarrollan un marco referencial, a partir del cual describen como elemento característico y diferencial del emprendimiento público la definición y medición de objetivos, la naturaleza del entorno de selección y las oportunidades para la búsqueda de rentas, lo que los lleva a señalar entre otros elementos que:

…public entrepreneurship is a *Management* phenomenon. Entrepreneurial ideas are framed, developed, pursued, institutionalized, and enacted through processes that are both analogous to and intertwined with private entrepreneurship. Unleashing creative energy in pursuit of the public interest requires a sophisticated approach to the *Management* of innovation in the public domain. (Klein, Mahoney, McGahan y Pitelis, 2010: p. 12)

En 2013, Klein, Mahoney, McGahan y Pitelis desarrollaron un estudio sobre capacidades y emprendimiento estratégico en organizaciones públicas, en el que analizan los mecanismos de desarrollo de las capacidades institucionales y empresariales que las organizaciones públicas desarrollan en el proceso de generar valor, entendiendo lo anterior en el sentido que, para generar valor, las organizaciones públicas no sólo generan alianzas con empresas privadas, sino que, en algunos casos, se comportan como ellas. Para los autores, la generación de valor implica innovación de productos existentes, creación de nuevos productos y establecimiento de nuevos mercados entre otros, pero lo más importante es que involucra el desarrollo de capacidades que se potencian en la búsqueda de objetivos públicos específicos, que a su vez pueden dar forma a las oportunidades de manera inesperada, dado que, la definición de objetivos en el sector público no tiene la misma claridad que en el sector privado, en cual la principal referencia es la ganancia y el rendimiento.

Bernier (2014), analiza el emprendimiento público a la luz de ver las empresas como instrumentos de políticas públicas, si bien toma como referencia parte de la literatura sobre emprendimiento empresarial, señala que los estudios que enfatizan el carácter público del emprendimiento son más bien reducidos. La propuesta de Bernier toma se centra en el análisis institucional para proponer una perspectiva que complemente la investigación sobre emprendimiento público y la investigación sobre empresas públicas, para dar cuenta del papel que desempeñan las empresas públicas como instrumentos de política económica, lo cual lo lleva a señalar que la variable explicativa de este papel no son la gobernanza o la propiedad (pública) de dichas empresas, sino el espíritu empresarial que puedan desarrollar, en otras palabras, este espíritu se manifiesta en el desarrollo de espacios para la innovación y el fomento el fomento del desarrollo económico, lo cual determina la eficiencia de las empresas públicas para fomentar crecimiento económico.

Minniti (2008) analiza el papel de la política pública gubernamental para el desarrollo de emprendimientos, partiendo del argumento que este es crucial para el desarrollo económico de un país y la actividad empresarial que se desarrolla en él, Si bien es claro, señala el autor, que la política gubernamental determina el entorno institucional para el emprendimiento, se hace necesario interrogar sobre ¿cuál es el tipo de políticas gubernamentales más adecuado para propiciar emprendimiento? Su análisis de la literatura relacionada lo lleva a señalar que las investigaciones aún son incipientes en materia de dar una respuesta definitiva que permita dar cuenta de cómo las políticas gubernamentales motivan, afectan o destruyen las iniciativas de emprendimiento, salvo algunas referencias a los impactos positivos que tiene la política frente a fallos del mercado, pero que no pueden limitarse a subsidios o estrategias tipo *top-down*, sino más bien a proporcionar un entorno subyacente que sea propicio para el surgimiento de emprendimientos productivos, es decir, emprendimientos que impliquen división del trabajo, comercialización e intercambio de innovaciones, tomando como referencia un punto fundamental: excesiva intervención pública puede resultar en una limitación a los incentivos para emprender.

Adicional a los anteriores, hay otros estudios que permitirán al lector ampliar su comprensión sobre el fenómeno del emprendimiento público, entre los que destacan, la colección de investigaciones editada por Gerard McElwee y Robert Smith, *Exploring Criminal and Illegal Enterprise: New Perspectives on Research, Policy & Practice*; Fabian Diefenbach, *Entrepreneurship in the Public Sector. When Middle Managers Create Public Value* y, el libro editado por Joyce Liddle, *New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship*, el cual contiene una colección bastante sugestiva de trabajos en la materia de emprendimiento público, valor público y, agenda de investigación para el futuro del emprendimiento público.

Por su parte, pese a que la literatura en español sobre emprendimiento público no es tan abundante, existen algunos análisis interesantes que pueden ser consultados por el lector, algunos de ellos proponen líneas de análisis muy interesantes como el trabajo de Arias y Giraldo (2011), en el cual construyen la trayectoria del concepto de emprendimiento mediante un estudio de caso del ecosistema de emprendimiento que existe en la ciudad de en Medellín y su área metropolitana. En una línea similar, el análisis de Vesga (s. f.) detalla la relación existente entre innovación y emprendimiento (público) tomando como referencia tres niveles de interacción: el macro o país, el meso o lo empresarial y el micro o lo individual, a partir de los cuales detalla variables críticas, cuyas dinámicas, en Colombia, se presentan como obstáculos para movilizar emprendimientos efectivos, por ejemplo, redes, infraestructura, investigación, por mencionar algunos. Buitrago Nova (2014) analiza para el caso colombiano, el impacto de las políticas públicas de emprendimiento que se han implementado en el país a partir del año 2000.

Vélez-Romero y Ortiz Restrepo (2016) analizan la relación emprendimiento e innovación desde sus referentes teóricos, señalando cómo se ha ido construyendo en función de ámbitos de acción que involucran referentes macro y micro. Uno de los ejes más interesantes de este documento es la referencia a los procesos de desarrollo del emprendimiento por y desde la academia, no sólo desde la perspectiva investigativa en función a generar conocimientos, sino desde la propia perspectiva de programas y proyectos enfocados a materializar propuestas de emprendimiento.

Innpulsa Colombia y la Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín (2017) ha desarrollado un informe en el que mapea los ecosistemas regionales de emprendimiento, ERE, en Colombia, construyendo infografías con base en información asociada a: plataforma regional de emprendimiento; instituciones de apoyo académico; instituciones de apoyo financiero; sector económico y productivo y; otras organizaciones, teniendo como referencia experiencias de emprendimiento en 32 ciudades capitales y 10 municipios colombianos, dando como resultado la identificación y descripción de los fundamentos institucionales de los ERE a nivel nacional[[14]](#footnote-14).

Entre los demás estudios que complementan la literatura en español sobre emprendimiento en su relación con el sector público y la innovación, están, por ejemplo, el trabajo de Bedoya Villa, Toro Jaramillo y Arango Alzate (2017) sobre emprendimiento corporativo a partir de la revisión en *Scopus, ScienceDirect* y *Ebsco* de la literatura especializada en el tema. Desde una perspectiva similar, relación innovación/emprendimiento/sector público) pero trabajada desde el n enfoque de estudios de caso en experiencias nacionales, el informe editado por Gregosz 2016), en el que se definen las características y desafíos en materia de emprendimiento deben superar los países de la región[[15]](#footnote-15) para garantizar una mayor competitividad de sus sectores productivos, por ejemplo, inversión, financiación, sostenibilidad y, estrategias de emprendimiento innovador.

En esta misma línea, se evidencian interesantes documentos, como por ejemplo, las memorias del Seminario – Taller sobre Emprendimiento “Hacia la creación de una economía impulsada por el emprendimiento – desmitificando el proceso, desarrollado en 2016 por la Sistema Económico latinoamericano y del Caribe, SELA, denominado: Experiencias recientes sobre programas de emprendimiento e incubadoras de empresas en América Latina y el Caribe: Hacia la creación de una economía impulsada por el emprendimiento; el documento de la OCDE en conjunto con el BID, Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017 y; la investigación de López-Agudelo (2016) sobre la importancia y contribución de los ecosistemas regionales de emprendimiento como estrategias de desarrollo económico de un país, tomando como referencia un caso de análisis en el departamento de Chocó, Colombia.

## Incubadoras y Aceleradoras de Innovación Pública

Las incubadoras y aceleradoras de innovación pública están ligadas a la idea de emprendimiento público y son parte importante de las herramientas de innovación pública con las que debería contar un laboratorio de innovación. Se conciben de manera general como espacios para recibir emprendimientos públicos o sociales y proporcionar apoyos técnicos, financieros, logísticos y de infraestructura por un periodo de tiempo determinado (Lahorgue, 2010). El objetivo de una incubadora y aceleradora de innovación pública es asegurar y agilizar el éxito de un emprendimiento público o social, así como también controlar el riesgo, transferir capacidades y conocimientos y visibilizar experiencias.

Las incubadoras y aceleradoras de innovación se entienden como espacios de cocreación y experimentación donde se validan condiciones para desarrollar procesos de innovación que faciliten y permitan acelerar la creación, medición, apropiación y aplicación de ideas que tengan por finalidad el desarrollo de nuevos o mejores procesos, productos o prácticas culturales en la administración pública, dando origen a nuevos emprendimientos públicos que pueden estructurarse de maneras diversas (Programas, proyectos, equipos de trabajo, plataformas digitales, entidades, agencias, etc.).

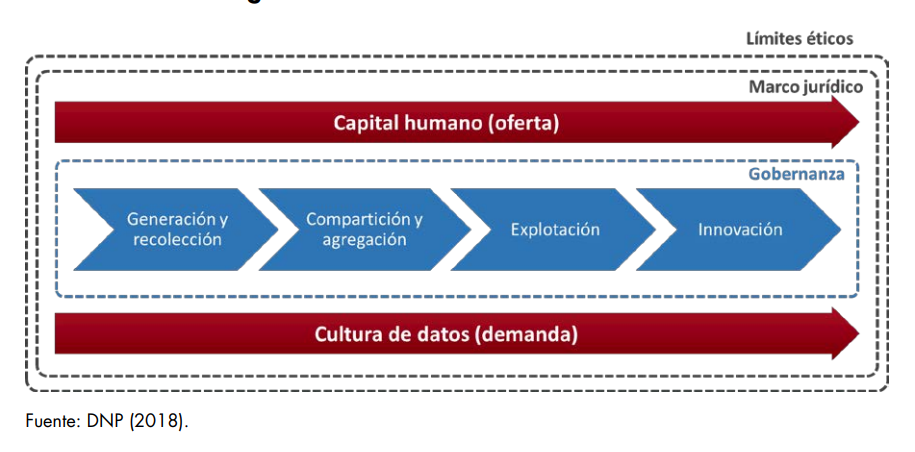
Para profundizar en el tema de las incubadoras y aceleradoras de innovación pública, se siguieren algunas investigaciones y títulos dado su interesante abordaje teórico o empírico. Alba (2015) propone un modelo que pretende sistematizar los procesos de incubadoras de empresas en Cochabamba, Bolivia; Alcázar (2015) estudia las incubadoras desde la perspectiva del emprendimiento y la innovación, señalando que las incubadoras como instrumentos para su fomento, perspectiva que comparten Allahar y Brathwaite (2016), pero estos últimos desde una perspectiva de análisis de incubadoras de negocios en experiencias latinoamericanas, el cual contrasta con los reportes que Bone, Allen y Haley (2017) realizan para el Reino Unido. La literatura sobre incubadoras de innovación pública aún es algo incipiente y, se observa una fuerte tendencia al desarrollo de investigaciones sobre incubadoras de negocios[[16]](#footnote-16); análisis de experiencias y estudios de caso de la constitución, desarrollo y efectividad de incubadoras en procesos de innovación[[17]](#footnote-17).

## Estrategias de *Big data*

En la literatura señalada se evidencia cómo ha venido cobrando fuerza, frente a los laboratorios de innovación pública, las estrategias de *big data* para la generación de valor público. Mediante el *big data* se permite hacer una explotación de datos en entornos tecnológicos donde sus volumen, velocidad y variedad desafían a los sistemas tradicionales de análisis de datos (Laney, 2001).

El desarrollo de estrategias de *big data* y analítica de datos, como son los centros de *big data* en un laboratorio de innovación pública, implica un reto en sí mismo que va más allá del desarrollo de bases de datos tecnológicas para almacenar y clasificar información digital. El reto consiste en conectarse a gigantescos y diversos volúmenes de datos cambiantes producidos a nivel mundial, nacional y local, con el fin de puntualizar las condiciones de aprovechamiento de los datos como insumo de los procesos de innovación pública que maximicen la creación de valor público, a la vez que mitiguen los riesgos “…que puedan derivarse de la explotación de datos, para garantizar la protección de los ciudadanos en este contexto” (Conpes 3920, 2018: p. 27).

Para la creación de nuevos o mejores procesos, productos (bienes y servicios públicos) y prácticas culturales en las organizaciones públicos o sociales, se requiere de la explotación de datos lo cual plantea una serie de encadenamientos para la generación, recolección, compartición y agregación que posibilitan su análisis tradicional o por técnicas de *big data* (explotación de datos) para dar lugar a la innovación creadora de valor público (Conpes 3920, 2018: p. 28).

**Figura 10. Procesos de Desarrollo de un *Big data* Center**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. DNP: 2018.

Para el desarrollo de estrategias de *big data* se requiere de capital humano con los conocimientos, habilidades y prácticas idóneas en lo concerniente a la minería de datos, la analítica de datos, la ciencia de los datos, así como en el manejo de las técnicas y tecnologías necesarias para sus análisis. Esta oferta de capital humano al servicio de la innovación pública por medio del laboratorio es interdisciplinar y proviene de otros campos del conocimiento como la estadística, las matemáticas aplicadas, la economía, la física e incluso la genética y la neurociencia (Conpes 3920, 2018: p. 30).

Los laboratorios de innovación pública, por medio de sus estrategias de *big data*, también tienden a propender por el desarrollo de una cultura de los datos en sus ecosistemas de innovación esto con el fin de crear demandas y ofertas de datos, pues ello facilita y acelera los procesos de innovación en tanto brinda descubrimientos que antes dependían exclusivamente del ingenio humano (McKinsey *Global Institute*, 2016). Finalmente, una estrategia de *big data* también implica que se desarrolle dentro de un marco jurídico existente y limitado por las implicaciones éticas que ocasiona el acceso y el manejo de gigantescos volúmenes de datos de todo tipo en la sociedad (Conpes, 3920: p. 30).

## Laboratorios como Modelos de Innovación Pública

Esta sección aborda los laboratorios de innovación desde la perspectiva de los modelos de innovación, entendiendo por tales, el conjunto de construcciones que sirven de pauta para ser replicadas o, por otro lado, el conjunto de elucubraciones teórico-prácticas que buscan explicar el fenómeno de la innovación más allá de su nivel deabstracción para ser analizada con relación a su aplicación práctica. A nivel general se ubican dos tipos de modelos de innovación: aquellos centrados en el análisis de la innovación en organizaciones, los cuales van orientados a los investigadores con interés en estudios de caso y; los modelos que buscan dar pautas para la gestión de las organizaciones en el sentido de ir dirigidos a consultores, gerentes o demás personas que deseen llevar a cabo procesos de innovación organizacional.

­

Con relación al primero de los tipos definidos en el párrafo anterior, Pont Vidal (2016) establece un marco para modelos innovadores mediante los cuales se dan respuestas a la mejor forma de definir el rediseño de las lógicas de conducción de lo público. Para el autor la innovación está vinculada a los discursos reformistas en función de dos elementos: la inclusión activa de la sociedad – relacionamiento a partir de imperativos de la democracia y la gestión de las políticas públicas y, la introducción de las TIC a la acción gubernamental.

El eje de la innovación se da en la crisis económica y sistémica más la desconfianza por parte de la ciudadanía al sistema político-administrativo, lo que permite al autor argumentar que lo que hace que el modelo sea innovador es que debe cumplir por lo menos con tres características: que se fundamente o impulse un nuevo tipo de gobernanza en red; que contemple la rendición de cuentas y; que incluya medidas de transparencia como práctica emergente. Así las cosas, el Modelo de innovación en la administración emerge en torno a procesos de innovación transformacional, en el sentido que es problemático entender la innovación en términos de reforma y modernización administrativa, lo que se traduce en que la innovación es un componente de “necesidad” dentro del discurso gerencial.

Por su parte, Aguilar Márquez (2014), propone un modelo para el análisis de innovaciones en las organizaciones públicas**.** No es un modelo para gestionar la innovación sino para analizar procesos de innovación en entidades públicas. Son lentes a través de los cuales se logran visualizar algunos referentes de la innovación. Para Aguilar Márquez es central comprender las causas que motivan las innovaciones, en el sentido que estas surgen como una respuesta a una crisis o punto de inflexión en la historia de la organización. Al unísono que las causas, el investigador debe comprender los elementos post innovación, entre los que se resaltan (a) los procesos que se desencadenan después de la innovación que se basan en una estrategia (tácita o implícita), (b) afectan distintos ámbitos de la organización, (c) representan modificaciones en distintos niveles organizacionales, (d) generan efectos deseados y no deseados y, finalmente, (f) deben ser evaluadas para corregir desviaciones del plan previsto el cual se fundamenta en cuatro fases: .

* Definición de la estrategia;
* Identificación de las afectaciones;
* Planos de modificación en distintos niveles;
* Identificación y aplicación de evaluaciones correctivas.

La definición de innovación la sitúa en enfoques situacionales: “innovación” es un “evento” que, más allá de la introducción de novedades implica: “procesos de reconfiguración y cambio”, por ende, la innovación está relacionada con la gestión del cambio. Por otra parte, la innovación es la gestión del conocimiento en tanto el cambio arriba mencionado se origina en función a la aplicación de “conocimiento novedoso”. Esta concepción es diferente a muchas otras, en tanto, identifica que la innovación es la introducción de cosas nuevas, pero esta señala que lo nuevo es centralmente el conocimiento.

Ahora bien, ¿para qué se aplica conocimiento novedoso?, el autor es claro: hay tres objetivos interrelacionados: la identificación y aprovechamiento de oportunidades, la solución creativa a los problemas y, la obtención de resultados explícitos y mesurables. De la definición del autor, los elementos preponderantes de las innovaciones son: originalidad, conocimiento, cambio y resultados.

Con relación al modelo de innovaciones en las organizaciones públicas, el punto de referencia es una relación causal – reactiva: las innovaciones son productos de uno o varios agentes de cambio que se enfrentan a una crisis y deciden actuar para desafiarla. Esto coincide con definiciones que han sido trabajadas atrás, en las que innovación es sinónimo de acción, pero aquí la palabra clave de innovación es la crisis, en tanto detonante de la innovación; en síntesis, el modelo se sustenta en un supuesto básico: las crisis afectan a las organizaciones públicas las cuales deben actuar para afrontarlas, recurriendo a la innovación basada en conocimientos que facultan a las organizaciones para resolver las crisis, pero al mismo tiempo significan la introducción de cambios y reformas que establecen nuevas trayectorias y efectos.

En este orden de ideas, el modelo de innovaciones en las organizaciones públicas propuesto por Aguilar Márquez está compuesto por siete elementos: origen de la innovación; estrategia de la innovación; ámbitos de la innovación; niveles de cambio organizacional; efectos de las innovaciones; evaluación de las innovaciones y; análisis del entorno y de los actores relevantes, los cuales se estructuran sobre la base de:

Partiendo de la concepción racional-instrumental de la organización, se tiene la aspiración de que un diseño racional y planificado de actividades y procesos permitirá cambiar intencionalmente a la organización y que este proceso en todo momento es susceptible de ser medido, controlado y evaluado (Brunsson y Olsen, 2007a; Del Castillo, 2000b) Sin embargo en la práctica, las reformas no siguen una linealidad causal, son influidas por los recursos existentes, presiones internas y externas y contingencias del medio ambiente (Arellano ...[Et. Al.], 2000; Brunsson y Olsen, 2007b). (Márquez, 2014)

El origen de la innovación involucra la pregunta por de dónde proviene la necesidad de innovar. Se sustenta en elementos como eficiencia, eficacia y legitimidad, lo que significa, para el autor, que se presenten como motores de la innovación los siguientes:

* Generación de conocimiento y acumulación de experiencia;
* Necesidad para solucionar algún problema (al interior o al exterior de la organización);
* Aspiración por mejorar la estructura y funciones de la organización como respuesta para adaptarse al contexto;
* Cuando uno o más actores organizacionales relevantes tratan de introducir ideas, procesos o sistemas novedosos;
* Innovaciones desde procesos no planificados y son introducidos por el personal operativo de la organización (en sentido *bottom-up*);
* Innovaciones planificadas que corresponden a procesos generalmente definidos por la alta dirección de la organización con un sentido de influjo arriba-abajo (*top-down*);
* Como respuesta a las contingencias externas que generan la necesidad de modificar las estructuras y el desempeño de la gestión pública.

La Estrategia de la innovación es la segunda parte del modelo y alude a las acciones y procesos de planeación con el “fin de alcanzar uno o más objetivos.”, la estrategia implica considerar cursos o alternativas probables de acción: la innovación es acción, en tanto la estrategia determina las posibilidades de maniobra de una organización tomando como referencia los medios disponibles y necesarios para alcanzar los objetivos trazados, los intereses de otros actores, las contradicciones del contexto y otras variables.

Las Estrategias fundamentadas en “distintos marcos teóricos y valorativos de las corrientes contemporáneas de las ciencias administrativas”, están agrupadas para el autor en tres tipos de estrategias de innovación organizacional asociadas a los procesos de reforma: reformas burocráticas tradicionales (énfasis en sector público estatal y sus tipos de racionalidad), Nueva gestión pública (énfasis en mercado y sus procesos de eficiencia) y; Nueva gobernanza pública (énfasis en sociedad civil y el fomento de la democracia).

Con relación a los Ámbitos de la innovación, estos corresponden a las aspiraciones diseñadas por los emprendedores. La Innovación genera cambios organizacionales en dos dimensiones interrelacionadas ya que se requiere que sean modificadas ambas para “generar transformaciones reales”: dimensión racional o técnica (instituciones formales) y, dimensión cultural (instituciones informales). Aguilar Márquez define que “…el modelo de análisis propuesto define seis ámbitos en los que se pueden enfocar los procesos de cambio detonados por las innovaciones”:

* El ámbito jurídico: instituciones formales, el autor se enfoca aquí al tema de los incentivos no sólo para innovar sino para acatar los cambios producto de estas;
* El ámbito humano: instituciones informales, valores, hábitos, comportamientos y rutinas;
* El ámbito gerencial: combinaciones instituciones formales e informales - modificaciones en el tipo de dirección y liderazgo que se lleva a cabo en la organización;
* El ámbito organizacional: combinaciones instituciones formales e informales - estructuras, procesos e ideologías;
* El Ámbito financiero y el ámbito material: combinaciones de instituciones formales e informales - crisis de eficiencia, producción, contabilidad.

En cuanto a los niveles de cambio organizacional, estos se corresponden con los resultados materializados. El autor asocia innovación con reformas planificadas, definidas como marcos normativos, propuestas discursivas, profesionales y técnicas con el objeto de simplificar la realidad organizacional, sin embargo, señala que “toda reforma es susceptible de ser únicamente un elemento discursivo y no necesariamente materializarse.” Lo cual debe ser objeto de análisis ya que el discurso es forma de materialidad de elementos cognitivos, es decir, aunque se reconoce lo discursivo, este opera solamente como una dimensión complementaria, pero sin explotarse su verdadero alcance y potencia.

En consecuencia, la implementación de innovaciones se caracteriza por ser un espacio: proclive al desorden más que al orden, implica ciertos grados de incertidumbre en cuanto a la generación de resultados y efectos, implica multiplicidad de variables que intervienen en el proceso, se enfrenta a la resistencia natural al cambio por parte del factor humano y, acarrea procesos de negociación, intercambio e incluso de conflicto. En este sentido es congruente lo que señala sobre:

Existen por lo menos tres niveles de cambio: 1) estructural-funcional, que abarca variables organizacionales como la estructura organizacional, estructura decisoria, sistema de planeación, sistema de dirección, procesos operativos y sistema de evaluación; 2) comportamental, que se enfoca en el comportamiento organizacional y el liderazgo y, 3) relacional, donde se modifican los mecanismos de vinculación de la organización con los factores contextuales, la relación con otras organizaciones o los mecanismos de comunicación y participación con la sociedad (Arellano y Cabrero, 2000; Cabrero, 1995; Cabrero ...[Et. Al.], 2000). (Aguilar Márquez, 2014)

Los efectos de las innovaciones aluden a “manifestaciones materiales que se originan a lo largo del proceso de implementación de las innovaciones y como consecuencia de éstas” e implican entender las divergencias en la percepción sobre lo previsible de los resultados y efectos. En otras palabras, existen efectos deseados y efectos no deseados de las reformas en tanto, los resultados obtenidos, generalmente, son disímiles de los resultados esperados, lo que da cuenta de la innovación como un proceso más que una decisión racional. Si bien la innovación puede ser planificada, esta es sinónimo de reforma puesto que, en función a la gestión del cambio, las reformas no siempre obtienen los resultados buscados dada la multiplicidad y disparidad de variables y factores que inciden en el proceso innovación. Hay factores asociados a la retórica y la argumentación que impactan en los efectos.

La evaluación es vista desde tres ámbitos: mecanismo de seguimiento, análisis académico y proceso. La evaluación como mecanismo de seguimiento tiene como referencia el valorar el alcance de las reformas, la determinación de las desviaciones o incumplimientos con el plan original – corrección del proceso de toma de decisiones y, la valoración de los efectos no deseados como positivos o negativos. La evaluación como campo de estudio implica el análisis académico de los procesos de gestión de cambio y de evaluación de reformas cuya utilidad está dada por “la recopilación de la información”. Por su parte, la evaluación como proceso lleva implícitas dos dimensiones: proceso técnico – expertos (sumativa y formativa) y, proceso democrático – ciudadanos.

En último lugar, el Análisis del entorno y de los actores relevantes se relaciona con evaluar la incertidumbre y la complejidad. El análisis del entorno es el análisis de las variables contextuales y la identificación de oportunidades o amenazas potenciales. Esto va acompañado de actores relevantes – *stakeholders* internos y o externos - individuos o asociaciones que tienen intereses particulares en las innovaciones emprendidas, su implementación y efectos.

La segunda perspectiva de los modelos de innovación, modelos para gestionar la innovación en organizaciones, puede ser puesta desde la mirada de Mulgan & Albury (2003). Estos autores aluden a una definición de innovación de carácter operativo, en cuanto se refiere a una dimensión principalmente organizacional, interorganizacional e intra organizacional que incluye al sector público entre otros. Esta dimensión operativa involucra además un proceso de implementación que comprende adoptar y adaptar “nuevas ideas que funcionan” entendiendo por nuevas ideas: nuevos procesos, nuevos productos, nuevos servicios y nuevos métodos de entrega.

En el ámbito organizacional sea público o privado estas nuevas ideas que funcionan están referenciadas por una teleología: “mejoras en la eficacia, efectividad o calidad de los resultados", lo cual, en el ámbito sectorial público además de lo anterior, la implementación de nuevas ideas que funcionan significa una teleología mucho más amplia y compleja: mejorar el rendimiento de los servicios públicos y aumentar el valor público mediante la ampliación de la capacidad de respuesta a las expectativas de ciudadanos, lo que a su vez se traduce en: adaptarse a las necesidades de los usuarios, aumentar la eficiencia del servicio y minimizar los costos.

Para los autores el problema de estas nuevas ideas no subyace en dónde se originan, porque es claro que hay diversidad de fuentes, algunas vendrán de laboratorios de innovación, otras vendrán a partir de la implementación de políticas, otras vendrán de los propios equipos de trabajo en las organizaciones, e incluso algunas más vendrán de la sociedad. El origen de las innovaciones es entendido en función a los enfoques de política pública: *top-down* o *bottom-up*. Para los autores, lo importante no es tanto dónde se originan sino “la difusión y la diseminación” que alude a un problema de adopción y adaptación, implica entender los mecanismos y procesos por medio de los cuales se adoptan y se adaptan las innovaciones. Este argumento lleva a entender por qué se diferencian tan sólo estos tres tipos de innovación:

* Incrementales: “cambios relativamente menores en los servicios o procesos existentes (…) Por sí solas, rara vez cambian la forma en que las organizaciones están estructuradas o las relaciones y dinámicas dentro o entre organizaciones. Pero son cruciales para la incesante búsqueda de mejoras en los servicios públicos, a la adaptación de los servicios a las necesidades individuales y locales”.
* Radicales: “…se desarrollan nuevos servicios (…) o formas fundamentalmente nuevas de organizar o, se establece un servicio (…) Las organizaciones que generan o adoptan estas innovaciones pueden lograr una mejora notable en el rendimiento en relación con otros en su sector, pueden tener modos significativamente diferentes de trabajo y pueden alterar las expectativas de los clientes y usuarios, pero la dinámica del sector permanece sin cambios.”
* Sistémicas: “De vez en cuando, se desarrollan importantes innovaciones, a menudo impulsadas por la emergencia de nuevas tecnologías, que transforman sectores, dando lugar a nuevas estructuras de trabajo, nuevos tipos de organización, nuevas relaciones entre organizaciones y un cambio en el rendimiento general (…) Requieren cambios fundamentales en los arreglos organizacionales, sociales y culturales.” (Mulgan & Albury, 2003: pp. 11-14)

Estos elementos plantean dos referentes fundamentales en el argumento de los autores: primero, que la innovación está relacionada con el rompimiento de reglas o de rutinas organizacionales, segundo, que la innovación está sustentada en un proceso de gestión de riesgos y, más aún en un proceso de asunción de riesgos o, como lo denominan los autores, asunción de la responsabilidad por la “falla honorable”. Si bien estos elementos han sido objeto de argumentación en algunas líneas atrás, podría considerarse necesaria su profundización en dos vías: la manera como es entendida la gestión del cambio y la gestión de riesgos en la literatura sobre innovación y, el análisis de cómo en los casos colombianos se visibilizan tales elementos, por ejemplo, cómo la adopción y adaptación de innovaciones entre una organización y otra evidencian isomorfismos miméticos incluso en “procesos internos” o *background* de la innovación.

El eje central del modelo propuesto es el impulso a la innovación: cómo se fomenta en las organizaciones, especialmente aquellas del sector público la innovación, es decir, la adopción y adaptación de nuevas ideas que funcionan y que provienen de diferentes fuentes y que son financiadas por diferentes fuentes. Este fomento es caracterizado por los autores como un proceso determinado por cuatro elementos: generación de posibilidades (estimulación de ideas); incubación y creación de prototipos (no es implementar por implementar sino saber cómo reducir las amenazas de potenciales fracasos en torno a la gestión de riesgos); replicación y escalamiento (la innovación es un asunto de gradaciones y de comprensión de cómo se puede ir de una organización a otra o de una unidad a otra) y; análisis y aprendizaje (supone el ejercicio de procesos de evaluación, aprendizaje en torno a lo que se denominan procesos de mejora continua).

## ¿Qué Implica la Generación de Posibilidades?

Implica la búsqueda de potencialidades de mejora, involucra una disrupción con las formas en que la organización hace lo que hace y cómo lo hace. Es comúnmente aceptado el argumento que las ideas de innovación vienen siempre de las jerarquías, pero lo que señalan los autores es que son más recurrentes las ideas innovadoras que provienen de otras fuentes como: los puntos de vista de los usuarios, el personal de primera línea y los mandos intermedios, por lo que se hace necesario:

* Que la organización entienda que la innovación depende de la capacidad de ver las cosas de manera diferente, lo que motiva mantener la diversidad de personal y el explotar las diferencias;
* Que la organización esté en contante escaneo de sus horizontes y sus medios ambientes, esto se puede promover a partir de ejercicios autorreflexivos y de benchmarking;
* Que se gestione el pensamiento creativo, la imaginación y se busquen alternativas al pensamiento racional en cuanto a la identificación de cómo hacer las cosas;
* Tener como horizonte de trabajo los objetivos de resultado y no las políticas;
* La creación de espacios y temporalidades en las cuales se pueda reflexionar sobre que innovaciones se pueden desarrollar y cómo;
* Romper reglas, rutinas y se desarrolle una cultura disidente con relación al actual modo de operar.

## ¿Qué Implica la Creación de Prototipos y la Gestión de Riesgos?

Implica un doble movimiento en el que la idea es sopesada como útil y puesta en marcha, posterior a un proceso de selección en función su utilidad, capacidad y otra serie de factores. Mulgan y Albury (2003) consideran que el prototipado involucra un conjunto de ideas de selección para decidir qué ideas merecen más exploración y apoyo; en otras palabras, queda claro que la innovación no se restringe a un asunto de modas, de presiones políticas o de simple implementación de tecnologías, sino un ejercicio basado en la experimentación escalada y la prueba. Para los autores esta selección de ideas y puesta en prueba tiene que ver con elementos tales como:

* Cuanto más radical es la innovación mayor es el nivel de riesgo;
* A mayor nivel de riesgo mayores los posibles beneficios;
* Las innovaciones radicales generan mayores posibles beneficios;
* El sector público enfrenta un conjunto de riesgos mayores y, por ende, más complejos que el sector privado, lo cual incide de manera directa en la naturaleza de la innovación asociada a los fines descritos atrás;
* El fomento de la innovación es un proceso que implica:
  + Una fase de prototipado de las ideas, seleccionando aquellas consideradas más viables,
  + Inversión de recursos para el prototipado;
  + Diseño de pilotos, prototipos (pioneros o *pathfinders*) y modelos (estos en función de costos más bajos) e incluso simulaciones;
* Implementación de prototipos y generación de incubadoras;
* Evaluación de prototipos: Una regla central que refieren es: “…el prototipado y el pilotaje se vuelven más complejos cuanto más grande es el sistema y más interconectados sus elementos.” [Una segunda regla] “…la participación de los usuarios finales, cualquiera que sea el mecanismo para probar y desarrollar nuevas ideas, que involucren los usuarios al principio en el diseño y desarrollo de prototipos aumenta la probabilidad de identificar y corregir fallas y debilidades” (Mulgan & Albury, 2003: pp. 18--19).

## ¿Qué Implica la Réplica y el Escalamiento?

Como se dijo atrás, la innovación es un asunto de escalas y gradaciones, si la idea es probada como satisfactoria, entonces se hace necesario implementarla en escalas mayores, las cuales se entienden dentro del texto como escalas intra organizacionales, pero también interorganizacionales. La dimensión del escalamiento contempla procesos de evaluación de los resultados obtenidos; evaluaciones formales, evaluaciones cualitativas, evaluaciones de la capacidad y la viabilidad política, son algunas de las mencionadas por los autores.

* Análisis de los efectos derivados y no derivados de la innovación, lo que los autores llaman los efectos Hawthorne y los efectos de la curva de aprendizaje. Esto en aras de determinar cuáles efectos son producto de la innovación y cuáles no lo son, al menos de manera directa. Un punto de referencia es que: “en cualquiera de los casos (o ambos) una organización que simplemente trata de adoptar la innovación a menudo no logra niveles similares de mejora del rendimiento como la organización de origen.” (Mulgan & Albury, 2003: p. 23)
* La réplica y el escalamiento son asuntos que evidentemente aluden al tema de los Incentivos para innovar, llamando la atención que para los autores que, a diferencia del sector privado, el rendimiento organizacional no es un incentivo para el sector público, estas pueden no innovar, pero no necesariamente esto implique su “muerte”. Esto se diferencia de otras posturas trabajadas anteriormente en las cuales el elemento de la competitividad para la supervivencia es central tanto en uno como en otro sector.
* Incentivos para individuos y equipos: en el sector público la motivación monetaria no es tan fuerte como en el sector privado, en sentido contrario, motiva más a innovar el reconocimiento por parte de los compañeros o pares de trabajo. (Mulgan & Albury, 2003: p. 24). Desde una perspectiva organizacional, la innovación se incentiva a partir de la entrega de mayores fondos, lo cual puede aumentar la motivación al proporcionar instalaciones adicionales y oportunidades para el personal y los usuarios.
* La réplica y escalamiento dependen del tipo de organización o sector y el tipo de innovación que se está promoviendo:
  + Si bien las ideas para la innovación pueden y deben originarse en diferentes tamaños de organización y dentro de una variedad de formas sectoriales, hay una fuerte diferencia entre la naturaleza de los sectores que fomentan altos niveles de innovación incremental y aquellos que fomentan altos niveles de innovación radical o innovación transformativa. (Mulgan & Albury, 2003: p. 26)
    - Innovación incremental en sectores en los que una gran cantidad de organizaciones relativamente pequeñas compiten entre sí.
    - innovación radical e incluso innovación sistémica o transformativa en sectores que muestran altos grados de oligopolio - un pequeño número de grandes organizaciones.
* La estandarización tampoco es una práctica que sea acertada en todos los procesos y condiciones, depende de cuáles son las “expectativas públicas” y de qué formas las organizaciones adaptan la provisión de servicios a estas necesidades tanto en un nivel personal como local, que son altamente diferenciados.

## ¿Qué Implican el Análisis y el Aprendizaje?

Centralmente implican un proceso de evaluación de lo realizado y retroalimentación de las fallas y obstáculos en aras de lograr una innovación exitosa. Puntos de referencia de esta evaluación, que se identifica más con la investigación que con simples ejercicios formales: qué es lo que funciona, en qué circunstancias funciona y, por qué funciona. Para los autores es claro que se debe contemplar un conjunto de medidas y sistemas de medición que sean claros transparentes en áreas como mejoras en resultados relevantes, capacidad de respuesta del servicio a las necesidades de individuos y localidades y, reducciones en los costos para un determinado conjunto de productos / aumentos en la productividad.

El desarrollo de procesos de aprendizaje en tiempo real que tiene en cuenta la generación de información y datos en tiempo real en función de la escala de tiempo propia de la prueba, piloto o prototipo. En este punto, Mulgan y Albury recomiendan tener en cuenta la participación del usuario como mecanismos para aportar información sobre la innovación propuesta, en términos, por ejemplo, de encuestas de usuarios, o encuestas de satisfacción, estos datos se pueden triangular con otras seris de datos como datos de rendimiento formales, experiencia o satisfacción.

Un tercer referente de la innovación como modelo es propuesto por Fihman & Nagase (2014) quienes analizan la relación entre innovación y buenas prácticas en la gestión pública, especialmente en los procesos de gestión del talento humano. Como se mencionó atrás, la innovación, es dos cosas: por un lado, práctica y, por el otro, resultado de un proceso de gestión. Entender la innovación como conjunto de prácticas implica entenderla desde la perspectiva del conjunto de acciones que han sido probadas empíricamente en la experiencia de una organización, que pueden ser replicadas y estabilizadas como casos exitosos, lo que permite vincular la innovación con la creación de laboratorios y la producción de repositorios que tienen el objetivo de documentar estrategias de gestión para ser transferidas a otras organizaciones o simplemente como resultado de concursos gubernamentales que, como señalan Fihman y Nagase, están enfocadas a “lograr Estados eficientes y comprometidos con la prestación de los mejores servicios a la ciudadanía de los países de América Latina y el Caribe.” En este sentido es muy interesante ver los referentes que justifican la consolidación de buenas prácticas innovadoras en los diferentes ejemplos propuestos por los autores:

**Tabla 6. Experiencias innovadoras y sus correspondientes justificaciones**

| Nombre de la experiencia | Justificación de la experiencia  (por qué / para qué nace) |
| --- | --- |
| “Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva” – OEA | Identificar las innovaciones en gestión pública que las distintas administraciones de los países –que forman parte de esa Organización realizan, con la finalidad de premiarlas, reconocerlas, sistematizarlas, incentivarlas y, promocionarlas como experiencias útiles y posibles de ser replicadas en otras latitudes. |
| El Premio Iberoamericano de la Calidad de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad | Su objeto es “reconocer la excelencia de la Gestión de las organizaciones premiadas en el contexto internacional y con ello contribuir a que la Comunidad Iberoamericana sea considerada un entorno de Calidad, donde encontrar los mejores proveedores, aliados y oportunidades de inversión; estimular el desarrollo de las organizaciones iberoamericanas, ofreciendo un modelo que permita compararse con organizaciones excelentes a nivel internacional; promover la Autoevaluación y la focalización hacia la satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente y de las partes interesadas y difundir las mejores prácticas de las Organizaciones Ganadoras y con ello facilitar la mejora de otras organizaciones.” |
| Banco de éxitos – Colombia | Sistema de recepción, selección, evaluación, registro y difusión de experiencias y casos exitosos de la Administración Pública (…) registra experiencias en el orden nacional, departamental y municipal, incluyendo, en sus registros, experiencias de las universidades públicas. Para clasificar las diferentes experiencias que se relatan en este banco de éxitos, se utilizan las siguientes categorías: atención al ciudadano, cultura y educación, economía, salud, social, infraestructura, contratación eficiente y nuevos modelos de gestión pública. |
| El Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público argentino | Distinción de carácter simbólico.  Tiene como objetivos la promoción del desarrollo y la difusión de procesos y sistemas destinados a la mejora continua en la calidad de los servicios y, el apoyo a los procesos de modernización y competitividad en las organizaciones públicas, tendientes a la satisfacción de las expectativas de las comunidades y la optimización de los recursos y del ambiente laboral. |
| El Concurso de Innovación en la Administración Pública Federal de Brasil | Organizado por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)  Tiene por objetivo rescatar las prácticas innovadoras con resultados exitosos que contribuyen a aumentar la capacidad del gobierno y a elevar el nivel de la gobernanza y la calidad de los servicios públicos.  Busca fomentar las prácticas de innovación de la administración pública federal y difundirlas en la sociedad. Los temas que abarca son: las áreas de servicio a los ciudadanos, la mejora de los procesos de trabajo, la planificación, la gestión y el desempeño de las instituciones, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, mecanismos de información de gestión para la coordinación y ejecución de la política y la gestión y, desarrollo de las personas del sector público federal. |
| El Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público –  República Dominicana | Lidera Ministerio de Administración Pública del Gobierno  Objetivo: reconocer las iniciativas de Gestión de la Calidad (proceso, procedimiento, producto o servicio) que han tenido lugar en un ámbito o sector determinado de la organización y, que se manifiestan en un incremento en la calidad del servicio ofrecido al ciudadano/cliente. |
| Sistema de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios – Chile | Iniciativa orientada a la gestión del conocimiento y de los aprendizajes desarrollados a partir de las experiencias de los gobiernos locales y, apunta a fortalecer y desarrollar las capacidades tanto de instituciones como de equipos técnicos de las instancias subnacionales, de modo que sean cada vez más actores claves de sus propios procesos de desarrollo. Este sistema releva y analiza las buenas prácticas a nivel local considerando dos tipos de resultados: los de efecto y los de proceso. (…) los resultados de efecto son, por ejemplo, cambios en la situación de vida de las personas, adecuaciones observables en la organización o en la gestión de las instituciones. Los resultados de proceso se refieren a las nuevas dinámicas, estilos de trabajo, conformación de equipos comprometidos, forma de tomar decisiones, prioridades y objetivos, etc., que se ponen en marcha en el contexto de una iniciativa en curso. |
| Premio Gobierno y Gestión Local – México | Tiene por objetivo identificar, analizar, reconocer y difundir las mejores experiencias de gobierno local, para contribuir a su institucionalización y al desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión. Se enfoca en el reconocimiento de programas y políticas gubernamentales locales que, en el transcurso de por lo menos un año, muestren un impacto positivo y sobresaliente en su diseño e implementación. Las experiencias premiadas están agrupadas en las siguientes categorías: conservación ecológica; desarrollo municipal; desarrollo económico; educación, cultura y deporte; infraestructura municipal; modernización administrativa; modernización financiera; ciudadana; planeación urbana; política social; salud pública; seguridad pública y protección civil. |
| Observatorio latinoamericano de innovación pública local – Supranacional | cuenta con programas socios en 6 países de Latinoamérica y dos de carácter internacional integrada por universidades y organizaciones no gubernamentales. Tiene como objetivo diseñar e implementar un sistema de gestión del conocimiento sobre la innovación en la gestión pública local en América Latina, que haga posible el uso agregado de la información presente en las diferentes bases de datos sobre el tema que existen en el continente, con el objeto de favorecer la replicabilidad, la formación de recursos humanos en gestión pública y, el diseño de políticas públicas locales, regionales o nacionales. |

Fuente: Diseño propio con base en Fihman & Nagase, 2014: pp. 2-6

## Laboratorios de Innovación: Experimentación y Cocreación. Conclusiones preliminares

Los laboratorios de innovación son espacios de gestión de lo público, en tanto lugares para llevar a cabo actividades de experimentación en colaboración con agentes que pertenecen al ecosistema de innovación, pero que no son necesariamente agentes públicos estatales ni gubernamentales, sino por el contrario, son agentes particulares como empresas, organizaciones independientes, grupos sociales, entre otros, con los cuales se hace posible la colaboración para mejorar, por ejemplo, la provisión de servicios públicos o servicios sociales a la ciudadanía.

Un referente central de los laboratorios es su capacidad de movilizar recursos, pero desde la perspectiva de una mayor articulación en tanto ellos posibilitan un despliegue de metodologías que activan múltiples saberes, diversidad de capacidades, pero, sobre todo, articulan intereses y formas de intervención a partir del desarrollo de prototipos o pilotos, determinando con ello, las fortalezas y oportunidades de dichas intervenciones, potenciando así los respectivos impactos.

La importancia relativa de los laboratorios está dada en su capacidad de articular la internalización de riesgos; la orientación al usuario; la multidisciplinariedad; la colaboración/cocreación; la adopción e implementación de modelos y metodologías de experimentación, pilotaje y evaluación del impacto de proyectos en ambientes controlados; la integración y experticia de personal especializado en análisis de datos y programación y; por último, el desarrollo de actividades de formación/capacitación para personal de las entidades públicas.

Los laboratorios de innovación también contribuyen a construir confianza en tanto permiten generar un mayor nivel de legitimidad en tanto posicionan nuevas formas de gobernanza en ecosistemas tipo red, articulan protocolos de transparencia como prácticas emergentes, lo cual, involucra el desarrollo de procesos de innovación transformacional más allá de la simple fórmula establecida en los procesos de reforma administrativa, los laboratorios articulan más que procesos de modernización de las administraciones: implican procesos de transformación de la gestión pública a partir de elementos de gobernanza inteligente sustentada en ejercicios de cocreación.

Los laboratorios de innovación ya sean de iniciativa gubernamental o de iniciativa ciudadana, involucran la emergencia y consolidación de prácticas y marcos de gestión basados en el desarrollo creativo de ideas y en la producción de modelos de incubación de estas en torno a la generación de proyectos de alto impacto, pero también son una cultura y puesta en marcha de plataformas colaborativas que dan vía libre a la cogestión de soluciones a problemas globales cuya resolución trasciende la esfera gubernamental.

Desde esta perspectiva, los laboratorios de innovación son espacios híbridos en los que el trabajo colaborativo, en torno a la solución de problemas, lleva a la generación de conocimientos puestos en circulación tanto por expertos como por no expertos, en el sentido que esta mixtura de saberes es lo que permite que la innovación pueda afrontar y resolver los desafíos que se presentan al sector público, por ejemplo, sobre cómo mejorar las capacidades del gobierno en su conjunto, cómo mejorar la implementación de tecnologías administrativas que den cuenta de la mejora en procesos, digitalización, información, coordinación, atención de público y buenas prácticas y, cómo fomentar mejores y reales procesos de apertura hacia los públicos en el sentido de mejorar los canales de información y los mecanismos para una real participación.

# REFLEXIONES PARA IMPULSAR LA INNOVACIÓN PÚBLICA

En primer lugar, el concepto de innovación posibilita entenderla como un cambio adaptativo significativo en el modelo de operación de la organización o bien, la adopción de un nuevo modelo. En ocasiones, el cambio es impulsado por innovaciones que ocurren dentro de la misma organización, como innovaciones de productos y procesos, o es impulsado por innovaciones y desafíos externos, como, por ejemplo, las tecnologías de información. Desde este enfoque las dimensiones del concepto serían: creación o invención, difusión y aprendizaje, gestión del cambio (creciente o radical) y, mejora de procesos y estrategias organizacionales.

En segundo lugar, la innovación puede también ser entendía como aquel cambio basado en conocimiento, que genera valor. Aunque son muchas las innovaciones basadas en la aplicación de conocimiento procedente de las ciencias exactas y naturales; probablemente son más, sobre todo en los sectores de los servicios, las fundamentadas en inteligencia de mercados, prácticas de negocio, cultura socioeconómica o en una mezcla de todos o parte de estos saberes. El objetivo de esta innovación sería una Gestión Pública Innovadora en sus elementos funcionales, estructurales, comportamentales y relacionales.

Por último, la innovación también puede ser concebida como el conjunto de transformaciones en las concepciones y los modos de operación del sector público en las administraciones y gobiernos de distintos países. Tales transformaciones apuntan a dar soluciones a ciertas preocupaciones, problemas o demandas de las sociedades, o en su lugar, a operativizar las agendas políticas acordadas entre países y organismos multilaterales. En este sentido, las dimensiones de la innovación estarían dadas en innovación de productos, innovación de procesos, innovación organizacional, innovación comunicacional, laboratorios y buenas prácticas.

El desarrollo de una administración pública orientada hacia la producción de democracia, más allá de la Nueva Gestión Pública en el siglo XXI, implica la producción de nuevos y mejores escenarios públicos hechos para el despliegue de valores públicos y la realización de derechos.

La Innovación en la administración pública no solo se ha pensado desde el mejoramiento, cambio o la transformación, existen otros enfoques que se entremezclan entre si generando demandas y ofertas de nuevos conocimientos, habilidades y prácticas. Los referentes de innovación que se evidencian en los casos estudiados aluden a:

* Desarrollo de prácticas novedosas que redunden en la mejora de las formas de trabajo y el desempeño organizacional
* Implementación de formas novedosas de mejorar la prestación de los servicios públicos.
* Adecuación institucional para lograr mayor adaptabilidad al contexto y lograr de esta manera mejores procesos de coordinación, colaboración y cogestión que involucren tanto a actores externos públicos, privados como sociales.
* Desarrollo de marcos de valores acordes con las necesidades de servicio y, mecanismos de apropiación que garanticen un alineamiento del recurso humano.
* Desarrollo de tecnologías administrativas que incluyan la puesta en marcha de acciones que den cuenta de un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles. Por acciones se alude a mecanismos, herramientas, sistemas o modelos.

**Figura 11. Relatos aprehendidos en materia de Innovación Pública**

Fuente: Diseño propio.

Es importante señalar, que el cambio de paradigma de la administración pública, desde las apuestas por la innovación pública y la cocreación, implica repensar la visión sectorial de la política pública y, en este caso, de la planificación, en tanto los planes de desarrollo no son sumatoria de sectores, como tampoco impactan uniformemente a los espacios sub nacionales puesto que estos son diversos, con características de desequilibrios interregionales y ausencia de convergencia desde las perspectivas de desarrollo.

La generación de capacidades para la innovación en la administración pública es un proceso de aprendizaje y de maduración colectiva. Sin embargo, esto no solo es exclusivo para los servidores públicos, es indispensable promover capacidades de innovación conjunta en los ciudadanos, con el fin de construir una ciudadanía activa, protagonista del desarrollo.

Innovar es una tarea inaplazable para la administración pública, dado que por medio de productos de innovación es posible, de manera medible, fortalecer los procesos de control, asegurar la eficacia en las intervenciones públicas, confrontar los compromisos electorales y políticos de planes de gobierno, planes de desarrollo y gestión de programas y proyectos; complementando, la creación y consolidación de mecanismos innovadores que permitan identificar y prevenir riesgos de corrupción, ineficacia e ineficiencia y, fortalecer la vigilancia ciudadana, pero, ante todo, que permitan la creación de confianza en las instituciones, dado que la confianza es la base para el desarrollo de corresponsabilidad, compromiso, concurrencia (participación), colaboración, cooperación, comunicación y coordinación, valores públicos necesarios para la concreción de una sociedad democrática.

Impulsar la innovación en la administración pública, hoy apoyada en el uso de las TIC y el *big data*, no puede darse de manera aislada, es fundamental que los diferentes niveles y ramas del Estado, propicien una estrategia consiente en esta vía, con el fin de lograr mejores procesos, mayores y mejores productos públicos y nuevas relaciones colaborativas que generen resultados en términos de efectos e impactos que transformen las condiciones de vida de los ciudadanos. Este reto, requiere formar líderes en innovación que articulen equipos de innovación con capacidades, conocimientos y actitudes de trabajo en equipo, así como voluntad política que aliente la innovación.

# **LABORATORIO DE INNOVACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAPLAB**

## Presentación

El presente capítulo fue elaborado a partir de grupos de trabajo conformados por docentes, funcionarios de las diferentes áreas misionales, egresados y estudiantes de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Adicionalmente, se recibió el soporte, apoyo y orientación de la Subdirección Académica de la Escuela. También se contó con la participación de actores del ecosistema nacional de innovación pública, dirigido por el Equipo de Innovación Pública, EIP, del Departamento Nacional de Planeación, DNP; así como con el intercambio de ideas con integrantes del ecosistema distrital de innovación pública de Bogotá, los cuales se mostraron gran interés por este enfoque teórico.

Para la sistematización, análisis de la información, participación en los diferentes escenarios (talleres, foros, conferencias, seminarios y cursos) sobre innovación pública y los procesos deliberativos, el proyecto se apoyó en su semillero de investigación y un modelo de trabajo tipo *Crowdsourcing* por medio de la creación de un grupo en WhatsApp (Innovación ESAP) con la participación de 44 personas interesadas en colaborar con el proyecto de investigación.

Por medio del desarrollo de 4 talleres, 7 conversatorios con directivos, 8 mesas de trabajo y 3 presentaciones de la propuesta, entre los meses de julio a noviembre de 2019, se logró contar con este insumo inicial para la creación del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP – EsapLab.

A la medida que avanzó el proceso de investigación, gracias a la interacción en modo abierto y colorativo de un considerable número de participantes de la ESAP, del ecosistema nacional de innovación pública y del ecosistema distrital de innovación pública de Bogotá, en una forma de trabajo que se podría llamar “*Crowdresearching*”, se llegó a la conclusión que el lugar para desarrollar esta apuesta para la ciudad de Bogotá es ESAP la misma, puesto que esto impactaría potencialmente, no solo a la administración pública de la ciudad, como inicialmente se propuso en el proyecto de investigación, sino también a la administración pública nacional y principalmente a la propia Escuela.

Integrar la ESAP al mapa de actores del ecosistema nacional y distrital de innovación pública se puede considerar, en sí mismo, como un producto de esta investigación, orientada a potenciar la innovación en la administración pública en el distrito capital con proyección a la administración pública nacional.

A partir de los hallazgos encontrados frente al estado de la cuestión en materia de laboratorios de innovación pública en la ciudad de Bogotá D.C. y de los avances a nivel nacional, se evidencia que estos tienden a una mirada de la innovación pública como mejora o cambio en el diseño, producción y entrega de productos públicos a la ciudadanía para la creación de valor público en donde se da un especial énfasis a los discursos de eficiencia, eficacia efectividad y economía, desde una dimensión mercado-céntrica que se alinea con los enfoques de la Nueva Gestión Pública, NGP. De hecho, en gran parte se privilegian las concepciones, metodologías e instrumentos de innovación empresarial y la consiguiente transferencia de políticas del sector privado hacia el sector público.

Frente a esta realidad se presenta una propuesta de cocreación de un laboratorio de innovación en administración pública para la Escuela Superior de Administración Pública, de naturaleza alternativa, denominado EsapLab,que incorpore los avances de las discusiones en materia de la creación de valores públicos como pluralidad político-administrativa más allá de la NGP. Esta estrategia de cocreación de un laboratorio de innovación en administración pública se orienta por los valores públicos de las denominadas C´s, abordadas en la primera parte de este documento, que refieren a tres ejes fundamentales: ciudadanía, conocimiento y cuidado.

* **Ciudadanía:** implica gestionar confianza; corresponsabilidad; compromiso; concurrencia; colaboración; cooperación; comunicación; cocreación y; cultura ciudadana;
* **Conocimiento (para lo público)**: comprende la orientación hacia el conectar; convencer; consensuar; coparticipar; codiseñar; cogenerar; coproducir y; compartir;
* **Cuidado (para el servicio público)**: cocrear estructuras de cuidado en lo público implica: innovar en el control del riesgo compartido entre el Estado y la sociedad; innovar nuevas y mejores estructuras de procuración en lo público; innovar en las formas de auto cuidado ciudadano y de cuidado mutuo frente a las estructuras de derechos humanos; innovar para la cocreación de conocimientos, habilidades y prácticas de atención afectivas, intuitivas, inspirativas y empáticas en el servicio público; innovar para la cocreación de prácticas de intervención poco invasivas en comunidades y personas que propendan por el respeto y el cuidado de la privacidad y; desarrollar incentivos para promover la dedicación y responsabilización en el cuidado ciudadano y de lo público.

Desarrollar estructuras del cuidado en lo público como base del servicio público es un elemento central que busca superar el ámbito transaccional de la relación mercantil administración - usuarios que instauró la NGP y transformó el ejercicio activo de la ciudadanía como un hecho de intercambio de productos (bienes y servicios públicos) por pagos ciudadanos (impuestos) o modelos subsidiarios.

En consonancia con lo anterior, gestionar Ciudadanía, Conocimiento y Cuidado de lo público, implica superar la brecha entre los procesos de formulación y los procesos de implementación que se orienten más allá de la entrega de productos públicos (bienes y servicios) que son empaquetados como si se tratara de un supermercado en el que, al cruzar sus puertas, el usuario es el responsable de lo que ocurre con lo que acaba de adquirir.

Se requiere de mayor y mejor conocimiento frente a los efectos en tanto cambios comportamentales que ocasionan los productos públicos y privados en la ciudadanía para poder innovar nuevas y mejores estructuras de cuidado en lo público. Además, son los cambios comportamentales (económicos, políticos, socio culturales, ambientales, etc.) los que posibilitan la generación de impactos en la sociedad. Por otro lado, el pensamiento experimental en lo público se basa en procesos sistémicos de construcción de experiencias de riesgo controlado y compartido en el que se articulan:

* Criterios de delimitación de entornos y campos de intervención y prioridades;
* Diseño de ciclos de iteración y protocolos de prototipado: lineamientos para la construcción, medición y aprendizaje basado en prototipos, en los cuales el aprendizaje obtenido es producto de ciclos de iteración o retroalimentación donde se realizan ajustes que se ponen a prueba en los ciclos siguientes;
* Articulación de actores público-privados: construcción y gestión de redes y comunidades de práctica de expertos, actores políticos y ciudadanos desde lógicas de trabajo colaborativo abierto – cocreación (Fischer s.f.);
* Desarrollo de metodologías y herramientas para la innovación que operan en módulos de innovación;
* Centros de análisis de datos: construcción de información a partir datos cuantitativos y/o cualitativos para la toma de decisiones.

Los laboratorios de innovación pública contribuyen de manera directa al mejoramiento de la implementación de la gestión pública, dado que toman muy en cuenta el riesgo, la incertidumbre y la complejidad, por medio del desarrollo de acciones de experimentación con el fin de explorar, probar y validar ideas con potencial innovador que emergen de múltiples actores públicos y privados.

Por medio de la experimentación en lo público se busca, principalmente, lograr experiencias significativas, recopilar evidencias (medibles) respecto a un reto o desafío público (¿qué pasaría sí?) y encontrar posibles maneras de resolverlo hasta obtener una respuesta sostenible y sustentable (política, económica, socio cultural, organizacional, legal, ambiental o tecnológica) que logre los efectos e impactos deseados para la creación de valor público desde el despliegue innovador de valores públicos.

## La ESAP y la innovación en la administración pública. retos frente al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (en adelante el PND), introduce la innovación pública como un factor para lograr un país moderno gracias a la búsqueda de nuevas maneras de crear valor público que posibilite un cambio social positivo y compartido por todos. Con el fin impulsar la innovación pública en Colombia, el PND se ha planteado cinco objetivos en esta materia:

* Fortalecer el ecosistema de innovación pública;
* Robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras;
* Promover una mentalidad y cultura afines a la innovación;
* Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación;
* Gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público.

La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, hace parte del Ecosistema de Innovación Pública Nacional, el cual es liderado conforme a las directrices del PND por el Departamento Nacional de Planeación, DNP. El 26 de julio del 2019 se dio cita al primer Comité Nacional de Innovación Pública del cual la ESAP hace parte, y en el cual participó, en representación de la ESAP, el director de la presente investigación. Se dieron las bases para la coordinación inter interinstitucional en pro del cumplimiento de los objetivos de la innovación pública en el PND. A la fecha se han realizado cinco (5) comités y una rendición de cuentas del Grupo de Innovación Pública, GIP, del DNP.

La ESAP, de acuerdo con las bases del PND, deberá trabajar de manera directa en el segundo objetivo: “Robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras” desde la cuarta acción denominada en el PND “explorar y acompañar la creación de unidades de innovación pública en el orden nacional y territorial”, por medio de la creación de un “laboratorio de innovación pública en administración pública”. Complementario a lo anterior, el PND dispone que este laboratorio de la ESAP deberá trabajar de manera articulada con iNNpulsa y su laboratorio de innovación Pública, MiLab, el cual estará orientado a bridar herramientas que permitan el fortalecimiento de las competencias de innovación de los servidores públicos en Colombia, tal como señala el documento denominado bases del Plan 2018 – 2022, en su capítulo quinto:

“(Los) Laboratorios de innovación pública: son espacios para experimentar con nuevas aproximaciones, metodologías y herramientas para responder a desafíos públicos específicos”. (PND. 2018: p. 564)

“En particular, iNNpulsa, con el apoyo del DNP y MinTIC, liderará la creación de un laboratorio de innovación pública, que caracterizará y conectará desafíos de entidades públicas con emprendedores del ecosistema de innovación del sector privado, con el fin de cocrear respuestas innovadoras.” (PND. 2018: p. 564)

“La **ESAP** creará un laboratorio de innovación en administración pública, complementario y articulado con el anterior, que brindará herramientas para fortalecer las competencias de innovación de los servidores públicos. Con el fin de aprovechar los aprendizajes acumulados e impulsar iniciativas existentes, estos laboratorios deberán desarrollarse con el apoyo de actores del ecosistema de innovación pública.” (PND. 2018: p. 564)

Adicional a lo anterior, en el marco del tercer objetivo, en materia de innovación pública, señala el documento la orientación a: “promover una mentalidad y cultura afines a la innovación”, el PND establece una segunda acción para el despliegue de este objetivo: “Crear, implementar y escalar programas de fortalecimiento de capacidades en innovación pública para servidores públicos”, por lo que se señala que el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, con el apoyo del DNP, deberá incorporar en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los servidores públicos contenidos de frontera sobre innovación pública.

Con relación a la capacitación de servidores públicos, el DAFP tiene como meta en el marco del programa “Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales”, capacitar en temas de innovación pública a 8.300 Servidores públicos durante el cuatrienio, dichas capacitaciones deberán poseer unos contenidos curriculares mínimos en innovación pública, los cuales son señalados en el documento Bases del PND: “… se deberá hacer énfasis en las competencias requeridas para construir mandatos de innovación, gerenciar proyectos de experimentación y llevar a escala sus resultados y, aprovechar efectivamente el potencial de nuevas tecnologías” (PND. 2018: p. 565).

El documento Bases del PND también recomienda que, en el desarrollo del currículo de innovación pública se logre aprovechar del conjunto de aprendizajes acumulados en la ejecución del “Programa Catalizadores de la Innovación” liderado por MinTIC y, se busque implementar estos programas de capacitación mediante plataformas digitales de aprendizaje para así facilitar su escalamiento (PND. 2018: p. 565).

En este sentido, el documento Bases del PND resalta que, en materia de innovación pública, se hace necesario para el sector Función Pública el desarrollo de programas específicos para gerentes del ámbito territorial y directivos de oficinas de planeación, contratación y control interno, además de otros actores clave en cada organismo en aras de fomentar y facilitar la comunicación y apropiación de la cultura de la innovación (PND. 2018: p. 565).

**Figura 12.** **Objetivos de Innovación publica PND 2018 -2022**



Fuente: Diseño propio

El documento Bases del PND define para la ESAP la responsabilidad de crear proyectos de extensión académica en el marco de la línea de innovación y emprendimiento en la gestión pública (PND. 2018: p. 565). En consonancia con lo anterior, también le señalan a la ESAP el imperativo de trabajar de manera articulada con el Departamento de Prosperidad Social, DPS, para desarrollar procesos de formación en torno a innovación pública para las direcciones regionales del Departamento Administrativo. (PND. 2018: p. 565).

Frente al quinto objetivo: (e) “Gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público”, en la actividad uno “Construir herramientas de documentación, medición y evaluación específicos para iniciativas de innovación en el sector público, que valoren resultados y procesos, integren evidencia cuantitativa y cualitativa y, conduzcan a resultados que sean ampliamente divulgados para soportar la confianza institucional y ciudadana”, el documento Bases del PND asigna la tarea a la Función Pública y al DNP de colaborar con los actores del ecosistema de innovación pública para “…diseñar, medir, analizar y difundir herramientas de gestión del conocimiento que complementen y apoyen iniciativas de innovación pública, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)”. Frente a esta misma estrategia Función Pública se le ordena desarrollar “el Programa El Estado del Estado y la red académica con el mismo nombre para conectar a los actores académicos con el fortalecimiento de esta estrategia” (PND. 2018: p. 568).

A partir de los referentes arriba descritos, pueden sintetizarse los siguientes mandatos en materia de Innovación Pública, en los cuales está involucrada la ESAP y, que se constituyen en líneas de acción a desarrollar frente al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022:

* Participar en el Ecosistema de innovación Pública Nacional;
* Crear del Laboratorio de Innovación en Administración Pública;
* Establecer mecanismos de articulación con iNNpulsa y el laboratorio de innovación pública, MiLab;
* Desarrollar el Currículo de innovación Pública;
* Incorporar contenidos de frontera sobre innovación pública en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los servidores públicos;
* Capacitar en innovación pública a 8.300 Servidores públicos en el cuatrienio del PND;
* Generar mecanismos de articulación con el Departamento de Prosperidad Social para desarrollar procesos de formación en torno a innovación pública en sus direcciones regionales;
* Gestionar proyectos de extensión académica en el marco de la línea de innovación y emprendimiento en la gestión pública;
* Participar en la red académica “El estado del Estado”, la cual es liderada por Función Pública.

En consonancia con lo anterior, de acuerdo al PND 2018 – 2022, el Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP deberá contener un componente pedagógico e investigativo que articule las demás líneas de acción a desarrollar por parte de la Escuela frente al Pacto V del PND 2018 – 2022, haciendo énfasis en el desarrollo del currículo de innovación Pública de la ESAP dirigido a la formación y capacitación de servidores públicos.

## Creación del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP

Incorporar el pensamiento experimental en lo público es, en sí mismo, un reto de innovación para la ESAP, puesto que implica cambios en las maneras de pensar y actuar frente a los conocimientos y prácticas de la administración pública. El pensamiento experimental en lo público es un campo novedoso que si bien se alinea con los modelos de diseño – desempeño en la administración pública (Hood:1997), deja abiertas peguntas de diverso orden (teóricas, metodológicas, jurídicas, etc.) frente a las maneras de construir, medir y aprender de procesos experimentales en contextos propios de la administración pública.

A partir del desarrollo de mesas de trabajo y talleres participativos con comunidades, servidores públicos y estudiantes de la ESAP, se identificaron los elementos que, potencialmente, se requieren frente a esta herramienta de innovación pública, pero también aquellos que se considera que no definen ni corresponden a un laboratorio de innovación en administración pública, los resultados se resumen en la siguiente tabla.

**Tabla 7.** **Prospectiva del Laboratorio de Innovación en Administración Pública – EsapLab**

| ¿Qué se quiere que sea? | ¿Qué se quiere que no sea? |
| --- | --- |
| Un espacio con procesos y construcción del saber administrativo público que impulse cambios paradigmáticos en las formas de pensar, hacer y administrar lo público. | Un observatorio donde se describan casos, procesos o problemáticas de la administración pública o se limite a realizar diagnósticos. |
| Un tanque de pensamiento (*Think thank*) donde se encuentren expertos y se hagan recomendaciones. |
| Un espacio con instrumentos (datos, información y conocimiento) para encontrar respuestas a los retos de la administración pública. |
| Un espacio para apagar incendios. |
| Un espacio para la experimentación de manera controlada y de investigación aplicada. |
| Una imposición del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 a la cual se le debe dar trámite sin dejar huella institucional a largo plazo. |
| Un lugar de ensayo, prototipado y apto para equivocarse y aprender (Ensayo – Error – Aprendizaje) |
| Un entorno de riesgo controlado, con vigilancia tecnológica y, pensado para crear soluciones para la administración pública. |
| Algo importante, llamativo pero que no es operable. |
| Un instrumento para crear estrategias innovadoras y soportar decisiones basadas en evidencias en la administración pública. | Una moda pasajera en la ESAP. |
| Un espacio aburrido, cuadriculado, desmotivador, sin incentivos y generador de frustraciones. |
| Un escenario de la ESAP con la libertad para la creación planificada en el que se encuentran múltiples actores públicos y privados para buscar soluciones con legitimidad para la administración pública. |  |
| Una comunidad de práctica donde los servidores públicos puedan experimentar la innovación pública por medio del uso de herramientas y metodologías asistidas por la ESAP. |

Fuente: Diseño propio.

A partir del proceso *Crowdresearching* que facilitaron los participantes del semillero de investigación del proyecto y promovido a partir del dialogo con expertos en innovación pública en Bogotá, se logró llegar a los siguientes puntos referenciales para plantear una propuesta para la cocreación de un laboratorio de innovación pública que impactará positivamente la administración de la ciudad de Bogotá:

* Creación de canales de comunicación de los actores públicos y privados involucrados en la innovación pública de Bogotá a través de canales virtuales y eventos de retroalimentación donde estén involucrados agentes interesados en la innovación de Bogotá;
* Aumentar la visibilidad de los bienes, servicios o proyectos generados por los mecanismos de innovación, que se dan en la ESAP y en Bogotá, para aumentar el apoyo hacia el laboratorio EsapLab;
* Desarrollar proyectos pilotos (prototipado) en el interior de la ESAP donde la innovación sea tangible y visible para la comunidad Esapista, para así poder proyectar estas experiencias positivas hacia otras entidades del distrito capital;
* Generar proyectos piloto en los Centros Territoriales de Administración Pública, CETAP de la ESAP, con el objetivo de realizar aprendizajes compartidos y estrategias de innovación, para resolver situaciones en la ruralidad cercana a Bogotá y construir una región innovadora, principalmente en Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima;
* Contribuir a la dinamización del ecosistema distrital de innovación a partir de las ventajas competitivas de la ciudad, así también como de la colaboración y coordinación de entidades públicas y privadas orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos;
* Orientar el ecosistema distrital de innovación hacia la articulación Ciudad – Región;
* Diseñar herramientas innovadoras de administración y gestión del suelo, que den solución a los retos de planeación que enfrenta la ciudad de Bogotá, así como diseñar e implementar herramientas de sostenibilidad ambiental que se orienten a tratar los problemas medioambientales generados por el crecimiento urbano;
* Explorar una visión futura de la ciudad y sus desafíos como elementos prospectivos que orienten la gestión y la administración distrital.

A lo largo de casi cuatro meses de diálogos abiertos con actores de la comunidad académica de la ESAP, se destacan las siguientes grandes ideas orientadoras y con fuerza articuladora para la creación del laboratorio.

**Tabla 8. Ideas clave para la creación del Laboratorio de Innovación en Administración Pública**

|  |
| --- |
| La ESAP debe impulsar una revolución mental en los servidores públicos para transformar la administración pública en Colombia. |
| Pensar y hacer las cosas de manera diferente y útil debe ser la máxima del laboratorio. |
| Apertura público-privada para la cocreación con legitimidad de soluciones públicas. |
| La ESAP será un referente mundial en innovación pública. |

Fuente: Diseño propio.

A partir de las discusiones generadas para la creación del Laboratorio de innovación en Administración Pública de la ESAP se propone que este sea entendido como:

* Un espacio académico abierto e interconectado con las realidades de la administración pública, propicio para la experimentación de manera controlada y la investigación aplicada que posibilite encontrar respuestas a los retos de la administración pública;
* Un espacio académico abierto, establecido como escenario en el que se encuentran múltiples actores públicos y privados para buscar soluciones con legitimidad, que responda a las nuevas realidades de la ciudadanía en el siglo XXI en Colombia.

La experimentación y la investigación aplicada en administración pública se constituyen en los medios académicos del laboratorio para encontrar respuestas a los retos de la administración pública, los cuales deben estar articulados con comunidades de práctica donde expertos, actores políticos, ciudadanos y servidores públicos puedan experimentar la innovación pública por medio del uso de herramientas y metodologías asistidas por la ESAP.

## Objetivos del Laboratorio de Innovación en administración pública, EsapLab

* Objetivo a corto plazo.

(Creación del Laboratorio de innovación en Administración Pública)

Cocrear un laboratorio de innovación en administración pública, entendido como un espacio académico abierto e interconectado con las realidades de la sociedad del siglo XXI, el cual, por medio de la experimentación y la investigación aplicada, tenga por propósito encontrar respuestas a los retos de la administración pública colombiana.

* Objetivos a Mediano Plazo

(Implementación y desarrollo del Laboratorio de innovación en Administración Pública).

* + Impulsar una revolución mental en los servidores públicos mediante comunidades de práctica que materialicen nuevas soluciones innovadoras frente a los retos de la administración pública en el siglo XXI;
  + Diseñar y fomentar estrategias innovadoras público – privadas a través de evidencias académicas y técnicas que faciliten la toma de decisiones para la modernización del Estado;
  + Posicionar a la ESAP como referente mundial en innovación en la administración pública a través de acciones y conocimiento experiencial que permitan el abordaje de los escenarios futuros de la sociedad en el siglo XXI.

## Cocreación del Imagotipo de EsapLab

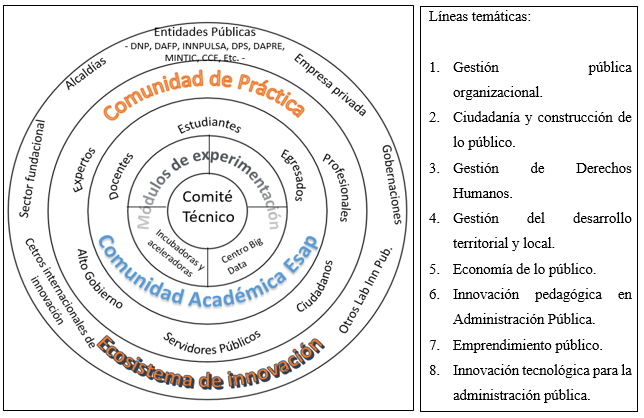
Por medio del desarrollo de un taller facilitado por el grupo interno de comunicaciones de la ESAP, se cocreó un imagotipo del Laboratorio a manera de prototipo para ser medido en dinámica de iteración, en el mismo sentido emergió el nombre abreviado de **EsapLab.**

**Figura 13. Propuesta de Imagotipo para EsapLab**

Imagen que contiene camiseta, señal

Descripción generada automáticamente

Fuente: Diseño Grupo de Comunicaciones ESAP

**Figura 14. Propuesta de Estructura del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP**

Fuente: Diseño propio.

## Líneas Temáticas

El Laboratorio de innovación en Administración Pública tendrá por bases los desarrollos académicos en el saber administrativo público que la ESAP ha desarrollado por medio de sus líneas de investigación y formación, las cuales se han nutrido del trabajo interdisciplinar de una comunidad académica que ha venido liderado múltiples campos de estudio en la administración pública colombiana. Las líneas de trabajo temático del Laboratorio serian:

* Gestión Pública Organizacional, Planeación, Presupuestos, Gestión financiera pública, Implementación de programas y proyectos, Seguimiento y evaluación, Diseño y rediseño organizacional, Empleo público, Cultura de las organizaciones públicas, Gestión de conocimiento y, Toma de decisiones públicas;
* Ciudadanía y Construcción de lo Público;
* Gestión de Derechos Humanos;
* Gestión del Desarrollo Territorial y Local;
* Economía de lo Público.

Se proponen además tres nuevas líneas de trabajo, las cuales, si bien la aún ESAP no tiene experiencias acumuladas, se constituyen como temas prioritarios para la innovación en administración pública: Innovación pedagógica en Administración Pública; Emprendimiento público e; Innovación tecnológica para la administración pública.

Las cinco (5) primeras líneas abarcan los principales núcleos temáticos de formación e investigación de la ESAP, sin embargo, es importante delimitar las tres nuevas líneas temáticas propuestas dada su relevancia[[18]](#footnote-18).

**Innovación Pedagógica en Administración Pública.** Las distintas problemáticas que son abordadas en la administración pública requieren no solo de una propuesta curricular basada en la enseñanza teórica y conceptual, sino también, necesitan profundizar sobre el sentido de la educación y formación en administración pública. En este contexto, abordar el fenómeno de la educación en administración pública, consiste en ampliar el panorama de discusión sobre las oportunidades potenciales que contribuyan a aumentar la calidad de la enseñanza en materia la disciplina.

De tal manera, comprender la perspectiva de formación educativa dirigida para estudiantes de programas de pregrado y posgrado en administración pública, implica entender las dinámicas sociales y culturales, con el interés de satisfacer las variadas necesidades pedagógicas que pueden presentar los diferentes procesos de formación. En este punto, la innovación puede explicarse como la capacidad de aplicar nuevos conocimientos mediante procesos creativos, con el fin de potenciar las capacidades pedagógicas y de aprendizaje, desde la participación activa de docentes, capacitadores y comunidades estudiantiles.

Lo anterior, delimita la importancia de investigaciones aplicadas que atiendan a la conceptualización y a la gestión de la innovación en ambientes de aprendizaje propios de Escuelas de Gobierno de manera intuitiva y planificada, aprovechando los desarrollos metodológicos interdisciplinarios y el auge de las tecnologías de la cuarta revolución industrial. Algunas tecnologías que pueden ser debatidas en innovación educativa en administración pública incluyen internet de las cosas, inteligencia artificial, robotización, nuevos materiales, impresión 3D, *blockchain*, *Big data*, entre otros. Temas generadores de proyectos de innovación en esta línea, son los siguientes:

* Prototipado y experimentación de nuevas metodologías, estrategias e instrumentos para la formación, capacitación y el aprendizaje autónomo de la administración pública;
* Cuarta revolución industrial en modelos educativos para enseñanza y capacitación en administración pública;
* Prototipado y experimentación de tecnologías y pedagogías de inclusión a población con capacidades múltiples;
* Prototipado y experimentación en pedagogía etnoeducativa para la formación en la administración de lo público con enfoque pluricultural;
* Diseño e implementación de modelos evaluativos de efectos e impacto en la enseñanza y capacitación en administración pública.

**Emprendimientos Públicos (*Crowdsourcing*).** La complejidad de asuntos críticos de la sociedad como lo son los efectos del cambio climático o el ascenso de las ciudades inteligentes, o la digitalización del sector público, por citar algunos ejemplos, obligan a redefinir los paradigmas convencionales acerca de la construcción de formas administrativas públicas eficientes, capaces de diseñar políticas públicas con una oferta bienes y servicios que mantienen e incrementan los niveles de calidad de vida, de modo que la colaboración público-privada, desde nuevas formas organizacionales, aporta en la creación de valor público, mediante proyectos colaborativos en modo abierto (*crowdsourcing*).

En este sentido, investigar sobre emprendimiento público consiste en caracterizar el rol que tienen las incubadoras y aceleradoras de innovación pública. Esencialmente, una incubadora y aceleradora de innovación pública proporciona espacios adecuados que facilitan la experimentación con el fin de mejorar un determinado bien y servicio prototipado por actores tanto públicos o privados. En este sentido, EsapLab permitiría apoyar el surgimiento de emprendimientos públicos mediante la asignación con recursos técnicos, financieros, logísticos y de infraestructura.

Temas generadores de proyectos investigación en esta línea, son los siguientes:

* Formas de colaboración público-privada y nuevos modelos de *crowdsourcing* para la administración pública;
* Caracterización de estudios de caso sobre experiencias de incubadoras y aceleradoras de innovación pública;
* Prototipado y experimentación en emprendimientos públicos y sociales en organizaciones públicas;
* Cultura de la innovación en la administración pública desde las regiones;
* Liderazgo innovador en administración pública desde la filantropía y los movimientos sociales;
* Emprendimientos Públicos usando tecnologías de la cuarta revolución industrial.

**Innovación Tecnológica para la Administración Pública.** La transformación digital del sector público es uno de los grandes retos de las administraciones contemporáneas. Ciertamente, el uso de tecnologías derivadas de internet como lo son *Big data*, inteligencia artificial, robótica, realidad aumentada, *blockchain* e internet de las cosas, por citar algunos ejemplos, contribuyen al aumento de la calidad y el impacto de los distintos proyectos y programas en la ejecución de políticas públicas. De manera que, el uso de este tipo de innovaciones permite a los administradores públicos comprender las motivaciones y el comportamiento de los ciudadanos a la hora de acceder a la oferta pública que tiene como primer objetivo garantizar una calidad de vida en ciudades como Bogotá y en el país en conjunto.

Actualmente, se puede explicar el fenómeno de la transformación digital mediante un liderazgo que estimule las capacidades de análisis y de aprendizaje de todas las personas, en función de problemas altamente complejos.

En medio del contexto nacional aún se deben resolver carencias en materia de infraestructura tecnológica que posibiliten la conectividad del país, como también ofrecer un adecuado entrenamiento que permita a las personas aprovechar los beneficios de los avances digitales comentados previamente. En consecuencia, este proceso resulta de un alto grado de compromiso por parte de todo el gobierno, así también, como del despliegue de una agenda con objetivos digitales muy específicos.

Entender la complejidad de la transformación digital del Estado inicia desde el reconocimiento de la diversidad de naturalezas, tipos y características de las organizaciones estatales, como los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos, las empresas sociales del Estado, las empresas comerciales e industriales del Estado, las sociedades de economía mixta, entre otras, lo que ocasiona múltiples sistemas con datos de propiedad de diversa, que poseen distintos protocolos de acceso y uso para servidores públicos y la opinión pública en general. Claramente, investigaciones que involucren el prototipado y la experimentación usando tecnologías digitales en medio del análisis de políticas públicas resultan sumamente atractivas para este componente.  Temas generadores de proyectos investigación en esta línea, son los siguientes:

* Gobierno Digital y el uso de la innovación tecnológica para la cocreación de políticas y servicios públicos;
* *Big data* e Inteligencia artificial aplicada en procesos de construcción y evaluación de políticas públicas;
* Gobierno Abierto y cultura de los datos;
* Economía digital y coordinación de inversiones de infraestructura digital para el caso colombiano;
* Prototipado y experimentación para la cocreación de políticas y servicios públicos usando tecnologías de la cuarta revolución industrial (*Big data* y analítica de datos, inteligencia artificial, datos abiertos, automatización de sistemas, internet de las cosas, tecnologías exponenciales, *blockchain*).

## Consejo Nacional en Innovación Pública de la ESAP

Se propone la creación de un Consejo Nacional en Innovación Pública de la ESAP, como un órgano colegiado encargado de orientar el laboratorio de innovación en administración pública. Será un órgano de naturaleza directiva, encargado de asesorar a la Subdirección Académica en la cocreación, planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las estrategias en materia de innovación pública.

El Consejo Nacional deberá contar con representación de cada una de las Subdirecciones misionales de la Escuela (Subdirección Académica, Subdirección de Alto Gobierno y Subdirección de Proyección Institucional). El subdirector académico será el encargado de presidir el Consejo Nacional en innovación pública de la ESAP, en el cual también tendrán asiento los subdirectores de Alto Gobierno y Proyección Institucional o quien ellos deleguen.

El laboratorio de innovación en administración pública contará con un director o decano y se recomienda que, a futuro, se incorpore a la estructura de la ESAP y se ubique a nivel de las decanaturas en la Subdirección académica de la ESAP. El Consejo Nacional en innovación pública de la ESAP estaría conformado por nueve (9) integrantes, así:

* El subdirector académico, quien lo presidirá;
* El subdirector de alto gobierno o su delegado;
* El subdirector de proyección institucional o su delegado;
* El director del laboratorio de innovación en administración pública, quien presidirá el Comité Técnico, en ausencia del subdirector académico;
* Dos directores territoriales designados por el director nacional;
* El decano de la facultad de investigaciones o su delegado;
* El decano de la facultad de posgrado o su delegado;
* El decano de la facultad de pregrado o su delegado.

El Consejo Nacional en innovación pública será el encargado de orientar el Laboratorio de Innovación en Administración Pública, en conjunto con la política de innovación pública de la ESAP. Se recomienda que, como órgano asesor de las instancias académicas de la ESAP en el proceso de creación del laboratorio, esta instancia defina sus propias funciones y reglamento y, en especial, se contemple su inclusión en la estructura orgánica de la ESAP.

## Comité Académico en Innovación Pública de la ESAP

Se propone la creación de un Comité Académico de Innovación de la ESAP, como un órgano colegiado encargado de dinamizar el laboratorio de innovación en administración pública desde sus líneas temáticas. Será un órgano de naturaleza académica encargado de orientar temática y metodológicamente el laboratorio.

El Comité Académico deberá contar con representación de cada una de las líneas temáticas que conformen el laboratorio, esta representación deberá estar en cabeza de profesores y/o investigadores con experiencia y reconocimiento académico en su respectiva línea temática.

El director del laboratorio de innovación en administración pública será el encargado de presidir el Comité Académico en innovación pública de la ESAP. Estaría conformado por:

* El director del laboratorio de innovación en administración pública, quien presidirá el Comité Académico;
* Ocho profesores y/o investigadores por cada una de las líneas temáticas en innovación pública de la ESAP.

Se recomienda que en el proceso de creación del laboratorio esta instancia defina sus propias funciones y reglamento y, en especial, se contemple su inclusión en la estructura orgánica de la ESAP.

## Dirección del Laboratorio de Innovación en Administración Pública

Se propone la creación estructura de una dirección o decanatura para la gestión académica del laboratorio de innovación pública, la cual no solo deberá ser responsable del laboratorio sino también del diseño y ejecución de las políticas de innovación pública de la ESAP. Se recomienda que sus funciones y reglamento interno sean desarrollados en el marco de la creación del laboratorio y, al igual que el Comité Técnico de Innovación Pública de la ESAP, se contemple su inclusión en la estructura orgánica de la ESAP.

## Cubos Regionales de Innovación en Administración Pública

Se propone la creación conforme a cada una de las regiones territoriales establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, de nueve (9) cubos regionales de innovación en administración pública.

**Figura 15. Cubos Regionales de Innovación en Administración Pública**



Fuente: Diseño propio.

Adicional a lo anterior, se propone adelantar un estudio de capacidades académicas, técnicas, logísticas, financieras y de infraestructura que poseen las direcciones territoriales de la ESAP, con el propósito de seleccionar una sede territorial por cada una de las nueve regiones del PND, con el objeto de designarla como sede de los Cubos Regionales de innovación en administración pública.

Por medio de los Cubos Regionales de innovación en administración pública se desarrollarán estrategias regionales para el fomento de la cultura de la innovación pública y la implementación de las activadas propias del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP - EsapLab.

Cada Cubo Regional deberá contar con un director regional nombrado por la dirección nacional de la ESAP, al tiempo que deberá garantizar capacidad organizacional, técnica, financiera y de infraestructura acorde al alcance de sus objetivos en los departamentos y municipios de su respectiva región.

Se propone que, para el caso de las nuevas regiones *Seaflower Region* y Región Océanos, la ESAP deberá desarrollar un plan de abordaje territorial en el que la creación de un Cubo Regional de innovación en administración pública en San Andrés Islas, dotado de las capacidades organizacionales y de infraestructura, sea una estrategia de avanzada y un gran aporte para esta región. Frente a la región océanos la ESAP deberá afrontar académica e institucionalmente este tema para desarrollar una estrategia al respecto.

## Gestión del Laboratorio de Innovación en Administración Pública

Se propone que la dirección del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP – EsapLab - cuente con un equipo interdisciplinario profesional y de apoyo para el desarrollo de sus funciones. Es importante el equipo de gestión del laboratorio sea multidisciplinar, esto es, que cuente con profesionales en administración pública, ciencias políticas, derecho, publicidad, comunicación social, antropología, sociología, psicología organizacional, así también como expertos en ciencias de datos y *Big data*, desarrolladores de sistemas y aplicaciones digitales y, expertos en neurociencias y en las ciencias comportamentales.

El laboratorio deberá contar con una Plataforma digital en la cual se determinarán y desarrollarán funciones de:

* Administración:
  + Usuarios y roles;
  + Protocolos específicos de cocreación y/o experimentación;
  + Gestión de proyectos de innovación;
    - Planeación de proyectos de innovación;
    - Gestión presupuestal y financiera basada en desempeño de los proyectos de innovación por medio de los módulos de ideación y experimentación;
    - Seguimiento y evaluación. Calendarios y cronogramas de proyectos de innovación, gestión de personal, medición de resultados en cuanto a metas de productos, efectos e impactos del laboratorio.
* Académicas:
  + Repositorio de metodologías y guías de innovación pública;
  + Herramientas técnicas;
  + Registro de avances y casos de innovación en administración pública;
  + Publicación y socialización de resultados.
* Difusión y comunicación:
  + Reuniones, encuentros o congresos nacionales o regionales de innovación en administración pública;
  + Cursos, seminarios y talleres nacionales o regionales presenciales o virtuales dirigidos a los aportantes de la Comunidad de práctica;
  + Videoconferencias y Webinars;
  + Dinamización de redes sociales de la comunidad de práctica;
  + Publicación periódica de revistas, libros y documentos de consulta frente a conocimientos, casos y herramientas de innovación en administración pública;
  + Publicación de videos, *podcast*, infografías y demás archivos multimedia de consulta o descargables por medio de Apps que operen desde la plataforma digital de la CoP de innovación en administración pública.

## Módulos de Cocreación y Experimentación en Administración Pública

Estos módulos son espacios de cocreación y experimentación que se constituyen en el núcleo del Laboratorio de Innovación en Administración Pública, EsapLab. Son de naturaleza flexible y en ellos operan equipos de innovación con la participación de actores públicos y privados. Su organización y forma de trabajo se estructura en entorno a temáticas y protocolos (reglas) específicos de cocreación y/o experimentación abierta, sus líneas de jerarquía y autoridad tienden a ser horizontales y tomar decisiones basados en evidencias.

Sus objetivos pueden estar orientados a la cocreación, experimentación o mixtura de: procesos, productos o de prácticas de la cultura de las organizaciones públicas. Su unidad de gestión es el proyecto de innovación y, en tal sentido, pueden entenderse como unidades de investigación aplicada, en tanto cada módulo de cocreación y experimentación en Administración Pública se gestiona desde la formulación de un proyecto de innovación al que se le asignan recursos financieros, humanos y técnicos acordes a sus objetivos y alcance.

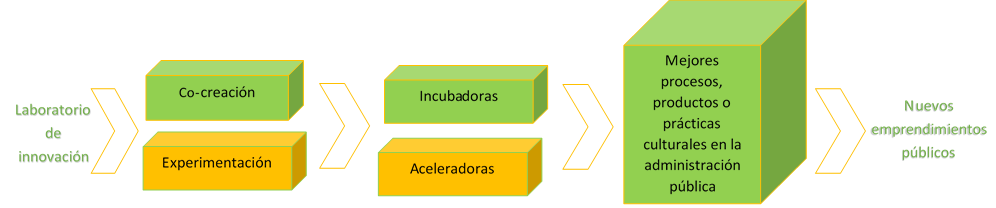
Los módulos operan de manera abierta frente a entornos o ecosistemas organizaciones con los cuales intercambian insumos y productos que interactúan con sistemas de *Big data* y/o analítica de datos. Los módulos de innovación en administración pública aglutinan e involucran en los procesos de experimentación:

* Temáticas específicas;
* Protocolos específicos de cocreación y/o experimentación – ideación, medición y aprendizaje-;
* Herramientas y metodologías en experimentación y/o innovación pública;
* Sistemas de *Big data* y/o analítica de datos;
* Organizaciones públicas y/o privadas del ecosistema de innovación de la ESAP;
* Participantes activos (Equipos de innovación):
  + Facilitadores en innovación pública;
  + Expertos temáticos;
  + Servidores públicos y/o contratistas públicos;
  + Representantes de la empresa privada y/u organizaciones no lucrativas.
  + Ciudadanos interesados;
  + Integrantes de la comunidad académica de la ESAP (Profesores, estudiantes, egresados).

Los módulos de cocreación y experimentación deben ser pensados como espacios en donde las comunidades de práctica de innovación en administración pública, por medio de proyectos de innovación, diseñan retos y experimentos de prototipado que tienen la capacidad de transformar a futuro la forma de pensar, hacer y administrar lo público en el siglo XXI.

## Incubadoras y Aceleradoras de Innovación Pública

Las incubadoras y aceleradoras son parte importante de las herramientas de innovación pública con las que debería contar EsapLab, con el fin de recibir emprendimientos públicos o sociales (*Crowdsourcing*) y proporcionar apoyos técnicos, financieros, logísticos y de infraestructura por un periodo de tiempo determinado. Esto permitiría asegurar y agilizar el éxito de un emprendimiento público o social, así como también controlar el riesgo, transferir capacidades y conocimientos y, visibilizar experiencias.

**Figura 16. Laboratorio de Innovación en Administración Pública**

Fuente: Diseño propio.

Desde el Laboratorio de innovación en Administración Pública, se propone el desarrollo de espacios de Incubadoras y aceleradoras desde los módulos de cocreación y experimentación donde se validen las condiciones para desarrollar procesos de innovación que faciliten y permitan acelerar la creación, medición y aplicación de ideas que tengan por finalidad el desarrollo de nuevos o mejores procesos, productos o prácticas culturales en la administración pública, dando origen a nuevos emprendimientos públicos que pueden estructurarse de maneras diversas (programas, proyectos, equipos de trabajo, plataformas digitales, entidades, agencias, etc.).

## Centro de *Big Data*

El Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP, EsapLab, deberá contar con una estrategia de *Big data* para la generación de valor y valores públicos, por medio de la cual se permita hacer una explotación de datos en entornos tecnológicos donde sus componentes de volumen, velocidad y variedad desafían a los sistemas tradicionales de análisis de datos (Laney, 2001).

EsapLab, por medio de su centro de *Big data*, también debe propender por el desarrollo de una cultura de los datos en su ecosistema de innovación esto con el fin de crear demandas y ofertas de datos, pues ello facilita y acelera los procesos de innovación en tanto brinda descubrimientos que antes dependían exclusivamente del ingenio humano (McKinsey Global Institute, 2016).

## Comunidad Académica de la ESAP

La Comunidad académica de la ESAP está integrada por docentes, estudiantes, funcionarios (académicos y administrativos) y, por sus egresados y graduados (ESAP, 2000). Se entiende que la ESAP en su totalidad, dada su naturaleza de establecimiento público organizado en torno a lo académico como un centro universitario, debe fomentar en cada integrante la cultura de la innovación pública, para así proyectar y sintonizar su misión y visión en coherencia con sus funciones de docencia, investigación y proyección social, de manera pertinente con los desafíos que entraña el siglo XXI.

Por tanto, el Laboratorio de Innovación en Administración Pública, EsapLab, debe garantizar una participación protagónica a los integrantes de la comunidad académica de la ESAP en las diferentes actividades de difusión y extensión del laboratorio y, en especial, en los proyectos de innovación, con el fin de encaminarse hacia la excelencia en el desarrollo de los aspectos misionales de la Escuela, gracias al despliegue de la innovación pública.

## Comunidades de Práctica (CoP) de Innovación en Administración Pública

Se propone, para la articulación de las ocho líneas temáticas de trabajo mencionadas líneas atrás, la creación de una gran comunidad de práctica de innovación en administración pública dividida en cada una de las líneas y posibles sublíneas temáticas. Las comunidades de práctica (CoP) son un conjunto de redes interpersonales productoras de sentido y generadoras de conocimientos experienciales (Wenger, 2006). En ellas se alinean participantes con diferentes niveles de experticia y conocimientos frente a temas, metodologías y herramientas de referencia.

Las CoP desarrollan identidades, maneras de interrelacionarse, formas de colaboración y cooperación conjunta, identifican objetivos y maneras de producir nuevos conocimientos con utilidad frente a problemas y retos de su entorno temático.

La creación de una gran comunidad de práctica de innovación en administración pública es una estrategia que permitirá integrar a los servidores públicos, ciudadanos y expertos en torno a cada una de las líneas y sublíneas temáticas del laboratorio, con el fin de:

* Compartir conocimientos por medio del intercambio de experiencias y buenas prácticas en cada una de las líneas temáticas del laboratorio;
* Identificar problemáticas, retos e ideas con potencial innovador en cada una de las líneas y sublíneas temáticas del laboratorio;
* Proyectar en sus aportantes, la cultura de la innovación pública por medio de la realización de acciones experienciales (presenciales o virtuales) para la formación en nuevos conocimientos, habilidades y prácticas en innovación pública;
* Generar espacios presenciales y virtuales de relacionamiento entre servidores públicos, ciudadanos y expertos, en los que se intercambien y promuevan experiencias, publicaciones y demás formas que promuevan la innovación en la administración pública;
* Privilegiar los diálogos regionales e interregionales frente a la innovación en la administración pública de manera general o especifica frente a las líneas y sublíneas temáticas del laboratorio;
* Conectar a los participantes con iniciativas e ideas innovadoras con los módulos, incubadoras y aceleradoras de innovación del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP, EsapLab, en donde participantes de la comunidad de práctica junto a expertos temáticos y facilitadores de procesos de innovación pública cocreen y desarrollen innovaciones para la administración pública colombiana;
* Desarrollar un sistema de gestión de conocimiento abierto que facilite a los aportantes de la comunidad de práctica apropiarse de los conocimientos y herramientas de la innovación pública, así como encontrar entornos presenciales o virtuales para reforzar sus habilidades y prácticas innovadoras en administración pública en el contexto nacional o regional colombiano;
* Cocrear nuevos conocimientos experienciales para el saber administrativo público que impulsen cambios profundos en las formas de pensar, hacer y administrar lo público.

En el marco de la CoP de innovación en administración pública, se pueden listar un conjunto de las actividades propuestas para su desarrollo, no sin antes señalar que la propuesta está encaminada a la creación en la ESAP de una CoP de innovación en administración pública, liderada desde la propia escuela por el Laboratorio de Innovación en Administración Pública, en cuanto a que este organice diversas actividades presenciales y virtuales con el fin de promover y facilitar el logro de los objetivos propuestos. Es necesario para tal fin que se cree y desarrolle una plataforma digital como soporte de la CoP, por medio de la cual se desarrollen las siguientes actividades básicas:

* Reuniones, encuentros o congresos nacionales periódicos de la gran CoP de innovación en administración pública;
* Reuniones y encuentros (Nacionales o regionales) de participantes y/o expertos por cada una de las líneas y sublíneas temáticas del Laboratorio de Innovación en Administración Pública;
* Cursos, seminarios y talleres nacionales o regionales presenciales o virtuales dirigidos a los aportantes de la CoP;
* Videoconferencias y Webinars con expertos en innovación pública, haciendo énfasis en las líneas y sublíneas temáticas;
* Dinamización de redes sociales por medio de la plataforma de la CoP. Vale mencionar que en la proforma podrían medirse los niveles de aporte, colaboración y calidad de cada uno de los participantes, entablar discusiones y proponer acciones de trabajo frente a la innovación en la administración pública;
* Publicación periódica de revistas, libros y documentos de consulta frente a conocimientos, casos y herramientas de innovación en administración pública;
* Publicación de videos, podcast, infografías y demás archivos multimedia de consulta o descargables por medio de *Apps* que operen desde la plataforma digital de la CoP de innovación en administración pública.

## Ecosistema del Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP

En la actualidad, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, DNP, conforme al Pacto V del PND 2018 – 2022 “Innovación Pública para un país moderno”, se está conformando el Ecosistema de Innovación Pública Nacional, del cual también hacen parte el DAFP, INNPULSA, DPS, DAPRE, MINTIC, Colombia Compra Eficiente y la ESAP.

Se propone que, por medio del Laboratorio de Innovación en Administración Pública, la ESAP se articule con el Ecosistema de Innovación Pública Nacional. La ESAP debe orientarse a ser un referente para el desarrollo de la innovación pública en Colombia e Iberoamérica, para lo cual deberá:

* Aportar al Ecosistema de innovación Pública Nacional desarrollos teóricos, metodologías y herramientas para la innovación pública;
* Desarrollar contendidos y/o programas curriculares en innovación pública y en emprendimiento público, para la formación de servidores públicos y demás actores del Ecosistema de Innovación Pública Nacional;
* Aportar desarrollos metodológicos y herramientas que propendan por la construcción de confianza, concurrencia, cooperación y coordinación de actores públicos y privados del ámbito local, nacional e internacional para la gestión de la innovación pública;
* Promover la apertura del Ecosistema de Innovación Pública Nacional hacia la sociedad civil y los municipios de quinta y sexta categorías, así como el desarrollo de lógicas de compromiso y corresponsabilidad (Estado – Sociedad) en la resolución de necesidades ciudadanas propias de los contextos regionales y locales;
* Generar mecanismos de articulación con los integrantes del Ecosistema de Innovación Pública Nacional para desarrollar acciones interorganizacionales con el fin de aumentar su participación y cobertura;
* Fomentar premios y estímulos para la innovación en administración pública y el emprendimiento público para actores públicos y privados;
* Apoyar y promover espacios académicos para la difusión de la cultura de la innovación pública;
* Liderar investigaciones de manera conjunta con las instituciones del Ecosistema de Innovación Pública Nacional para:
  + Identificar y superar las barreras de la Innovación Pública en Colombia;
  + Identificar iniciativas y buenas prácticas en innovación;
  + Desarrollar metodologías de ideación, experimentación, emprendimiento público, medición, seguimiento y evaluación de la gestión de la innovación pública.
* Aportar al Ecosistema de innovación Pública Nacional, desde el Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la ESAP, metodologías y modelos de incubadoras y aceleradoras de proyectos de innovación en Administración Pública.

Así mismo, la ESAP deberá desarrollar las acciones tenientes a lograr su integración con los ecosistemas de innovación, públicos o privados, de carácter internacional, con el fin de intercambiar experiencias y buenas prácticas, así como para desarrollar vigilancia tecnológica y metodológica para la transferencia potencial en los contextos nacionales de la administración pública.

# CONCLUSIONES GENERALES

El término innovación es una palabra que, continua y cotidianamente, se usa para referirse a la concepción y estructuración de nuevas formas de hacer y de comprender, que permitirán alcanzar objetivos organizacionales y sociales, o cuando se hace referencia a la identificación de nuevos caminos que se requieren recorrer para conseguirlos.

Innovar en la gestión pública implica construir y proyectar una imagen del futuro, a partir de la cual reevaluar los instrumentos, procesos y actitudes de los integrantes de organizaciones pública y ciudadanía en general, con la intención de descubrir nuevas formas de ser, hacer y aprender, con el propósito de alcanzar objetivos particulares y generales, que en todos casos generen valor público y sostenibilidad social e institucional que desplieguen valores públicos.

De esta forma, innovar implica asumir la creatividad como una capacidad humana, cuyo desarrollo e involucramiento en los campos de la administración pública, es un punto de partida estratégico respecto de la necesidad de generar herramientas que permitan enfrentar de manera más adecuada, tanto los conflictos de las comunidades como los retos y amenazas del entorno, lo cual implica entre otros aspectos, repensar la forma en que se estructuran las decisiones, se establecen los diálogos sociales y organizacionales; de tal forma que la incertidumbre respecto del futuro sea una oportunidad de aprovechar recursos y desarrollar nuevas capacidades.

Para innovar, se requiere pensar e incluso sentir de una manera diferente. Esto implica una revolución mental para logra comprender que las cosas se pueden hacer de manera diferente a como se vienen haciendo, esto, con el fin de lograr mejores y mayores resultados.

Frente a las nuevas realidades de crisis, riesgo y cambio con incertidumbre, la administración pública requiere más que reformas, demanda de transformaciones incrementales y, sobre todo, transformaciones disruptivas que incorporen las preferencias y el grado de satisfacción de los ciudadanos a través de su colaboración desde formas organizaciones tipo *crowdsourcing*.

El gran reto para la administración pública es la creación de nuevas formas de gobernar colaborando con la sociedad, con la idea de estructurar espacios más abiertos en donde se cocreen acuerdos con legitimidad, los cuales son necesarios hoy en día, para poder ofrecer soluciones públicas aceptadas y promovidas por diversos actores de la sociedad.

Las crisis socioeconómicas y políticas que han venido manifestándose en Latinoamérica, las cuales han impulsado a cientos de miles de ciudadanos urbanos a salir a las calles, implica que los gobiernos piensen en formas más innovadoras para hacer frente a los complejos problemas que deben ser resueltos. La realidad es que la innovación viene avanzando de manera tímida y, especialmente, jalonada por los avances en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, TIC, desde el campo empresarial, principalmente.

Para el caso colombiano, frente a la gestión del posconflicto, se requiere más que avances en TIC, (lo que no significa que no se requieran, dado el nivel de avance de estas tecnologías en nuestro país), se requiere principalmente de innovación social, con el fin de fortalecer, apoyar y legitimar por medio de la participación ciudadana y, sobre todo, dar soluciones que por sí solo el Estado y el Mercado no parecen capaces de dar.

La innovación pública, como cocreación, implica una forma diferente de pensar y actuar con la finalidad de generar conocimiento a través de la colaboración y la experimentación; se sustenta en enfoques de investigación abierta y colaborativa (*Crowdresearching*) para aportar soluciones y lograr avanzar hacia procesos transformadores.

Desde la perspectiva de gobernanza colaborativa, la innovación pública requiere de una correlación o interdependencia del gobierno, la sociedad civil y el mercado; esta correlación debe avanzar gracias a la interacción de actores flexibles y responsables para lograr arreglos institucionales que puedan resolver problemas sociales con políticas públicas efectivas, es decir, generadoras de valor público que desplieguen a su vez valores públicos.

Hablar de innovación pública implica pensar en sus múltiples relaciones frente a la innovación social, económica, política, científica y tecnológica, cultural y ambiental, lo cual es un gran desafío para la generación de nuevo conocimiento en la administración pública. Por ejemplo, autores como Frank Fischer (2009) señalan cómo la investigación contemporánea en la neurociencia, debe ser incorporada a las investigaciones en administración pública, con el fin de hacer planteamientos innovadores de políticas públicas; comprender la estructura, funcionamiento y activad del cerebro humano, en la administración pública, permitiría explicar y transformar maneras de intervención públicas que sean más efectivas y afectivas (intuitivas y empáticas) frente al estudio de las demandas ciudadanas.

La innovación potencializa cualquier actividad humana, pero también articula y libera el desarrollo humano, llevándolo a rebasar sus fronteras. En la administración pública, esta debe ser prioritaria dado que, por medio de esta, se posibilita la adaptación a los cambios y retos del entorno: la sociedad.

La innovación en la administración pública debe nutrirse y reconocer las dinámicas de los espacios subnacionales en tanto estos espacios tienen su historia y su valoración sociocultural, son producto de procesos históricos, que explican dinámicas diferenciadas. Es decir, sus realidades configuran diversos potenciales innovadores que están sujetos a las formas como se vive y reconoce el territorio. No existe una solo manera de resolver un problema dado que pensamos de maneras diferentes.

Gobernar implica prospectar el futuro desde el despliegue de valores públicos, en ese sentido, la innovación permite que las acciones de gobierno trasciendan el corto plazo. En esa orientación, es indispensable generar capacidad estatal innovadora, que incorpore, no solo nuevos y mejores instrumentos de gestión pública, sino también la generación de nuevas capacidades políticas para enfrentar los conflictos propios de los procesos de desarrollo, enmarcado en el cambio y la incertidumbre del siglo XXI.

Incertidumbre, riesgo y cambios enmarcados en las tendencias mundiales, son factores necesarios para prospectar y contextualizar nuevas formas organizacionales, la gestión pública y las maneras de intervención de los Estados por medio de las políticas públicas. Abordar el concepto de capacidad política en la conducción de los asuntos públicos desde formas público privadas, permite resaltar el rol de la sociedad en su definición, organización y gestión. Esto implica que la innovación y la gestión del conocimiento estén en el primer orden de las agendas gubernamentales.

La generación de capacidades para la innovación en la administración pública es un proceso de aprendizaje y de maduración colectiva, pero esto no sólo es exclusivo para los servidores públicos, sino que, por el contrario, se hace indispensable promover capacidades de innovación conjunta en los ciudadanos, con el fin de construir una ciudadanía activa, protagonista del desarrollo.

Innovar es una tarea inaplazable para la administración pública dado que, por medio de productos de innovación, se pueden, de manera medible, fortalecer los procesos de control en el ámbito nacional y territorial; asegurar la eficacia en las intervenciones públicas; confrontar los compromisos electorales y políticos de planes de gobierno, planes de desarrollo y gestión de programas y proyectos. Junto a ello, la creación y consolidación de mecanismos innovadores, que permitan identificar y prevenir riesgos de corrupción, ineficacia e ineficiencia; crear confianza, colaboración, mejores formas de comunicación y; fortalecer la vigilancia ciudadana.

La innovación en la administración pública, hoy apoyada en el uso de las TIC, no puede implementarse de manera aislada, es fundamental que los diferentes niveles y ramas del Estado, propicien una estrategia consiente en esta vía, con el fin de lograr mejores procesos (tecnológicos y administrativos), mayores y mejores productos públicos (bienes y servicios), y nuevas relaciones colaborativas sectoriales y territoriales que generen resultados efectivos que impacten las condiciones de vida de los ciudadanos. Este reto requiere de la formación y articulación de líderes, gestores y expertos en innovación que se integren a equipos de innovación pública con capacidades, conocimientos y actitudes de trabajo en equipo, así como voluntad política que aliente la innovación.

A partir del enfoque epistemológico propuesto y la investigación realizada respecto a la construcción del concepto de innovación propuesta en este documento, es menester señalar que, los marcos referenciales de la P-NGP y las herramientas y procesos en materia de innovación pública del gobierno distrital de Bogotá (2016 – 2019) llevan a concluir los siguientes puntos:

1. Los principales referenciales de la innovación en la gestión pública corresponden a:

* La Innovación de productos como mejora que se da principalmente en los procesos de tipo tecnológico y administrativo, así como en la provisión de los bienes y los servicios;
* La Innovación de procesos como el desarrollo o la mejora de nuevos métodos que en las organizaciones ayuden a la producción o la provisión de bienes y servicios. La innovación en esta dimensión supone desarrollos tecnológicos y técnicos;
* La innovación organizacional como aquella que se orienta a la mejora de los elementos de estructura y de organización, lo que la ubicaría en el nivel de la gestión de la organización. Sin embargo, continúa atrapada en formas tradicionales de pensar tipo POSDCORB, PHVA o DOFA, que incluyen todos aquellos elementos de tipo administrativo;
* La Innovación interrelacional y comunicacional que consiste en la búsqueda de métodos mejores de relacionamiento con el afuera y de contacto con clientes, usuarios y proveedores o ciudadanos, en función a la forma de los intercambios que tenga la organización y al tipo de influencia que esta tenga sobre ellos o viceversa, tiende a ser dominante en los discursos descritos (caso Bogotá);
* La innovación teórica – práctica que incluye los laboratorios y prácticas de la innovación en los que se busca la promoción de elementos prácticos o empíricos que den cuenta de tendencias que puedan ser replicadas por otras organizaciones en el marco de un mismo sector o en diversidad de sectores, son un factor de creciente desarrollo discursivo en los casos identificados (caso Bogotá).

1. Frente a los enfoques de innovación, es posible concluir que estos se han ido construyendo con base en cuatro referentes centrales:

* La innovación asociada a modelos lineales en los que la innovación está directamente asociada a I+D+i (investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación);
* Los modelos de corte empresarial, en los que la innovación busca hacer más competitivas a las organizaciones, entendiendo en el ámbito público la competitividad, como la capacidad de lograr articular un mayor flujo de recursos en la intervención efectiva de situaciones problemáticas, para lograr mayor valor público;
* Los modelos de innovación sustentados en la cadena de resultados, esto es la producción y suministro de bienes y servicios, en el entendido que innovar sobre esta cadena implica mejorar la estructura de procesos;
* La innovación en el marco de las políticas públicas, que implica comprender las políticas más allá de las leyes, en tanto, se entiende que son procesos cognitivos que requieren mayores interacciones entre agentes públicos y privados y mejores canales para el intercambio de conocimientos vía transferencia de políticas.

1. Frente a la estructuración de los laboratorios de innovación, es posible señalar que:

* La emergencia de los laboratorios de innovación pública se encuentra relacionada con la gestión de modelos de innovación en el marco de las relaciones público-privadas, entendiendo que estas relaciones involucran la participación de multiplicidad de agentes que pueden ser estatales, gubernamentales, privados o sociales, los cuales se ven abocados a trabajar de manera colaborativa;
* Los laboratorios de innovación pública contribuyen de manera directa al mejoramiento de la implementación de la gestión pública, dado que toman muy en cuenta el riesgo, la incertidumbre y la complejidad, por medio del desarrollo de acciones de experimentación con el fin de explorar, probar y validar ideas con potencial innovador que emergen de múltiples actores públicos y privados.

1. Frente a los alcances y desafíos en materia de innovación pública en Bogotá (2016 – 2019), es posible concluir que los laboratorios de innovación pública se gestaron principalmente desde un enfoque de innovación digital cuya tendencia es la innovación relacionada con la dimensión empresarial.
   * Los laboratorios descritos líneas precedentes son en su mayoría proyectos de inversión vinculados a programas y estrategias que, a su vez, pertenecen a estrategias o pilares definidos en el Plan de Desarrollo del Distrito Capital.
   * Se destacan LABcapital, Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital, Labcapital de la Veeduría Distrital, los cuales se desarrollan en el marco de referenciales como la transparencia, la gestión pública y la prestación y provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.
2. Como productos del trabajo investigativo, se plantearon los siguientes puntos referenciales para construir una propuesta para la cocreación de un laboratorio de innovación en administración pública:

* La creación de canales de comunicación de los actores públicos y privados involucrados en la innovación pública de Bogotá;
* El aumento de la visibilidad de los bienes, servicios o proyectos generados por los mecanismos de innovación que se dan en la ESAP y en Bogotá para aumentar el apoyo hacia este laboratorio, EsapLab;
* El desarrollo de proyectos piloto (prototipado) en el interior de la ESAP, en los cuales la innovación sea tangible y visible para la comunidad Esapista y se pueda proyectar experiencias positivas hacia otras entidades del distrito capital (replicado);
* La generación de proyectos piloto en los CETAP para realizar aprendizajes compartidos y estrategias de innovación, en aras de resolver situaciones en la ruralidad cercana a Bogotá y construir una región innovadora, principalmente en Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima;
* La dinamización del ecosistema distrital de innovación a partir de las ventajas competitivas de la ciudad y de la colaboración y coordinación de entidades públicas y privadas orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos;
* El diseño de herramientas innovadoras de administración y gestión del suelo, que den solución a los retos de planeación que enfrenta la ciudad de Bogotá, así como de herramientas de sostenibilidad ambiental que se orienten a tratar los problemas medioambientales generados por el crecimiento urbano y;
* La exploración y consolidación de una visión futura de la ciudad y sus desafíos, como elementos prospectivos que orienten la gestión y la administración distrital. Estos aspectos se plantean articulados a los objetivos y propósitos de encontrar respuestas a los retos de la administración pública en Bogotá.

# LISTADO DE REFERENCIAS

Abranches Monteiro, D. A.; Matos Ribeiro, E, & Lima de Oliveira, D. W. (2016). Potencialidades y Limitaciones de la Gestión de Programas Sociales en Brasil: Caso Programa Bolsa Familia. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, 28: pp. 5 – 34.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6291229>

Abril Abadín, A.; Deza Pulido, M.; García Manjón, J. V.; Gutiérrez Díaz, M.; Rodríguez Escobar, J. A. & Rodríguez-Arana, J. (2013) La necesaria innovación en la administración pública. En: Recensión USC, 12 (3): pp. 169-172

Acevedo, S. & Dassen, N. (2016). Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública. Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Nota Técnica IDB-TN-1101, 66 pp.

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7874/Innovando-para-una-mejor-gestion-la-contribucion-de-los-laboratorios-de-innovacion-publica.pdf?sequence=9>

Aguilar Márquez, I. (2014). Modelo para el análisis de innovaciones en las organizaciones públicas. En: XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La Innovación en la Gestión Pública”, Caracas, 36 pp.

Aguilar Villalobos, C. (2018). Desafíos de la innovación pública en municipalidades. InterNaciones, 5 (13): pp. 43-59

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica

Alba Ortuño, C. (2015) Modelo de Incubación de Empresas: Una Propuesta. En: Perspectivas, 36, noviembre, pp. 65-90.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425943146003>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017a). *La estrategia del 2017. Laboratorio digital de la Universidad EAN.* *(*Presentación Página Web).

<http://ticbogota.gov.co/documentos/la-estrategia-del-2017-laboratorio-digital-la-universidad-ean>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017b). Informe ejecutivo de ciencia Tecnología e innovación del distrito Capital. (Retomado en Pagina Web).

<http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/informe_ejecutivo_ctei_primer_semestre_2018_0.pdf>.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Banco distrital de proyectos. Ficha de estadística Básica de inversión Distrital EBI-D. (Ficha).

[*http://participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2018-05/FICHA%20EBI-D%20PROYECTO%201013%2031%20MARZO.pdf*](http://participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2018-05/FICHA%20EBI-D%20PROYECTO%201013%2031%20MARZO.pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Red de laboratorios de Bogotá. (Presentación Página Web). [http://ticbogota.gov.co/documentos/red-laboratorios-digitales-bogotá](http://ticbogota.gov.co/documentos/red-laboratorios-digitales-bogot%C3%A1)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (S.fc). *Informe final de resultados de prototipo Blockchain.*

Presentación Pagina Web).

<http://ticbogota.gov.co/informe-final-resultados-prototipo-blockchain>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (S.fd). *Bogotá Capital de Datos. Secretaria General- Alcaldía Mayor de Bogotá. (*Presentación Pagina Web).

Alcaldía Mayor de Bogotá. (SF.a). *Laboratorio de formación digital de Ciudad Bolívar. (*Presentación página Web).

[http://ticbogota.gov.co/documentos/laboratorio-formación-digital-ciudad-bol%C3%ADvar](http://ticbogota.gov.co/documentos/laboratorio-formaci%C3%B3n-digital-ciudad-bol%C3%ADvar)

Alcázar Cano, J. (2015) Políticas de Emprendimiento Innovador e Incubadoras de Empresas. Tesis de Grado para obtener el título de doctor (Universitat Politécnica de Valencia), 175 pp.

Allahar, H.; Brathwaite, C. (2016). Business incubation as an instrument of innovation: the Experience of South America and the Caribbean. International Journal of Innovation (IJI Journal), São Paulo, 4 (2), pp. 71-85. DOI: 10.5585/iji.v4i2.107}

Alonso-Jiménez, E. (2015). Una aproximación a Wikipedia como polisistema cultural. Convergencia, 22(68), 125-149

Alonso, L. E.; & Fernández Rodríguez, C. J. (2011) La innovación social y el nuevo discurso del *Management*: limitaciones y alternativas. En: Arbor, 187 (752): pp. 1133-1145. <https://doi.org/10.3989/arbor.2011.752n6009>

Amador, S. (2019) Introducción a la innovación Pública. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Colombia. 47 pp.

Aznar Minguet, P., & Martinez Agut, M. d. (2013). La perspectiva de la sostenibilidad en la sociedad del conocimiento interconectado: gobernanza, educación, ética. TESI, 14(3), 37 - 60. http://revistas.usal.es/~revistas\_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/11350

Apolo Tandazo, L. M. (2018). Estrategias de gerencia pública para fomentar la participación ciudadana en la gestión de servicios básicos en el cantón Machala (examen complexivo). UTMACH, Unidad Académica de Ciencias Sociales, Machala, Ecuador, 34 pp. <http://repositorio.utmachala.edu.ec/handle/48000/12026>

Arias Arciniegas, C. M.; & Giraldo Bedoya, D. P. (2011). Condiciones para la generación de emprendimientos en Medellín y su área metropolitana. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*. 34, septiembre-diciembre de 2011: 24 pp. <http://revistavirtual.ucn.edu.co>

Álvarez, S (2015). Sector público, nuevo mercado para emprendedores- Expansión con alianza CNN.

https://expansion.mx/emprendedores/2015/06/26/sector-publico-nuevo-mercado-para-emprendedores el día 19 de noviembre DE 2019

Bancoldex. (2019). BANCÓLDEX DISPONE DE 30 CUPOS EN BOGOTÁ PARA EL PROGRAMA EN FONDOS DE CAPITAL PRIVADO. (Página web). <https://www.bancoldex.com/noticias/bancoldex-dispone-de-30-cupos-en-bogota-para-el-programa-en-fondos-de-capital-privado-3268>.

Ballestero, F. (2002). La Brecha Digital: El Riesgo de exclusión en la sociedad de la información. Fundación Retevisión Auna, ELR, Madrid: 290 pp.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe. (J. Cruz Vieyra, & M. Masson, Edits.) Washington: BID.

<http://publications.iadb.org/handle/11319/6681?locale-attribute=es>

Bedoya-Villa, M. A.; Toro-Jaramillo, I. D.; y Arango-Alzate, B. (2017). Emprendimiento Corporativo e Innovación: Una Revisión y Futuras Líneas de Investigación. *Espacios*. 38 (17): 20 pp. <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p20.pdf>

Bermúdez Mora, J. C. (2009). Las tendencias de la gestión de la innovación en la función pública: El caso de Costa Rica. En: ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 56-57: pp. 123-170.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037635.pdf>

Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform,* 17. 10.1080/17487870.2014.909312

Bianchi, C., Román, C., Snoeck, M., Zurbriggen, C. (2008) Redes de Innovación. Construyendo una estrategia en ciencia, tecnología e innovación.

<https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/libro-redes.pdf>

Bitar, S. (2014). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Cepal

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Eure (Santiago), 30(90), pp. 27-40.

Bone, J.; Allen, O. & Haley, C. (2017) Business incubators and accelerators: The national picture. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Nesta, 76 pp.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/608409/business-incubators-accelerators-uk-report.pdf>

Bonina, C. (2015) Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA). Documento de trabajo, 2015

Borins, S. (2016) Capítulo 2. La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores. En: Cejudo, G.; Dussauge Laguna. M. I.; & Michel, C. (Coord.) La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México: pp. 85-132. <https://www.researchgate.net/publication/310426794>

Bóveda Q., J. E.; Oviedo, A.; Yakusik S., A. L. (2015). Manual de Implementación de Incubadoras de Empresas, Consultora PRODUCTIVA Servicio de Desarrollo Empresaria, 76 pp. <https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info_11_02.pdf>

Brabham, D. C. (2008). Moving the *crowd* at iStockphoto: The composition of the *crowd* and motivations for participation in a *crowdsourcing* application. First monday, 13(6).

Bragué Q.; Blanco I.; Boada J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 59 (jun.). pp. 5-34.

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/059-Junio-2014/Brugue.pdf>

Buenhombre Moreno, E. A. (2018). Laboratorios de innovación como aporte al gobierno abierto. XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México, 6 - 9 nov, 11 pp.

Bueno, E. & Morcillo, P. (2017). Innovación: Dimensión Conceptual. En: Opinión Emitida, (febrero), Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. <http://aeca.es/wp-content/uploads/2014/05/OE1os.pdf>

Buitrago Gómez, D. (2014). Una mirada a la innovación en la Administración Pública. (Trabajo de grado), Universidad Militar Nueva Granada, Especialización en Alta Gerencia. Bogotá: pp. 19.

Buitrago Nova, J. A. (2014). Emprendimiento en Colombia. Administración y Desarrollo, 43 (59): 16 pp. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403431>

Bula Escobar, G. (2014). Cibernética, Sociedad y Gobierno. En M. H. Fandiño, 100 años de Administración Pública: Retos y perspectivas. Memorias Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley 4° de 1913 (pp. 283 - 291). Bogotá: Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos.

Burgos, J. E. & Lalángui Balcázar, M. I. (2015). Innovación: Tensiones teóricas en su abordaje. En: YACHANA Revista Científica, 4, noviembre: pp. 37-48.

Calderón Ramírez, D. R. (2015). La innovación en gerencia pública y la participación de la sociedad civil. Caso Bogotá cómo vamos. Sinapsis, 7(7): pp. 157-163.

Cámara de comercio de Bogotá, (2015). Estado de Bogotá Región. Documento Maestro diagnóstico sobre la situación y retos de Bogotá región para precandidatos a la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

<https://www.ccb.org.co/content/download/6474/90713/version/1/file/Presentaci%C3%B3n+del+estado+de+Bogota+Regi%C3%B3n.pdf>.

Castro, L. (2019). ¿Qué es *Crowdsourcing*? About español.

Catney, P., & Henneberry, J. M. (2016). Public entrepreneurship and the politics of regeneration in multi-level governance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *34*(7), pp. 1324–1343. <https://doi.org/10.1177/0263774X15613357>

Cejudo, G.; Dussauge Laguna. M. I.; & Michel, C. (2016). La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Introducción. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE; México, 306 pp. <https://www.researchgate.net/publication/310426794>

Cejudo, G.; Dussauge Laguna, M. I.; & Michel, C. L. (2016). Capítulo 5. Agentes de Innovación Nacional: características, experiencias y alcances de una estrategia federal para la innovación pública. En: Guillermo M. Cejudo; Mauricio I. Dussauge Laguna & Cynthia L. Michel (Coord.). La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.: pp. 207-265

Chaparro, F. (1998) Logros Alcanzados y Desafíos Futuros en el Fomento de la Innovación y el Cambio Tecnológico: El Caso de Colombia. Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, COLCIENCIAS, 30 pp.

Chesbrough, H. (2016). Innovación abierta. Innovar con éxito en el siglo XXI. En: Reinventarla empresa en la era digital. BBVA Open Mind, 19 pp.

<https://www.bbvaopenmind.com/articulos/articuloinnovacion-abierta-innovar-con-exito-en-el-siglo-xxi/>

Chica Vélez, S. A. (2017). Los Dispositivos retóricos y las líneas de fuga retóricas en el análisis de políticas públicas. Bogotá D.C., 34 pp. Mimeo.

Chica, S. A. & Salazar, C. A. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? Administración & Desarrollo, 46(1): pp. 100-125.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2005) El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. Gestión y Política Pública, XIV (3), 557 - 598.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007a). Transcending New Public *Management*: The Transformation of Public Sector Reforms. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007b). Reformas Post-Nueva Gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos. En: Gestión y Política Pública, XVI (2), México, 539-564

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. Meiji Journal of Political Science and Economics.

Christensen, T. & Fan Y. (2016) Post-New Public *Management*: a new administrative paradigm for China? International Review of Administrative Sciences 0(0) 1–16. DOI: 10.1177/0020852316633513

Cirule, I.; Maria Grama, S. A.; Ludviga, I.; Kreituss, I. (2017). Open innovation strategies and business incubation service impact on the success of incubation. International Conference Economic Science for Rural Development 44, Jelgava, 27-28 April pp. 36-43. <https://llufb.llu.lv/conference/economic_science_rural/2017/Latvia_ESRD_44_2017-36-43.pdf>

Club de Innovadores Públicos – CIP (2015). El perfil del Innovador Público. Resultados de la encuesta, 39 pp. [www.clubdeinnovacion.es](http://www.clubdeinnovacion.es)

Cohen, N. (2016) Forgoing New Public *Management* and Adopting Post-New Public *Management* Principles: The On-Going Civil Service Reform in Israel. Public Admin. Dev. 36, 20–34. DOI: 10.1002/pad.1751

Colombia Compra Eficiente (2014) Compra pública para la innovación.

<https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/brochure_cpi_c_0.pdf>

Colombia Compra Eficiente. (2017). Manual para entender la Compra Pública para la Innovación. <https://www.colombiacompra.gov.co>

Conejero Paz, E. (2005). Globalización, Gobernanza Local y Democracia Participativa. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (52 - 53), 13 - 31.

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=365267>

Conejero Paz, E. (2013). Gobierno Abierto y Democracia Participativa. 3c Empresa, 13(12). <http://www.3ciencias.com/revistas/revista/3c-empresa-no-13/>

Conejero Paz, E. (2015) Un paradigma emergente: la innovación social. En: 3C Empresa (Edición núm. 21), 4 (1): pp. 50 – 68

Concejo de Bogotá D.C. (2016). Acuerdo 645 de 2016 “por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá mejor para todos”,

<http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66271>

Concejo de Bogotá D.C. (2018). Acuerdo 728 del 2018. (Página Web).

<http://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20160524/asocfile/20160524094340/acuerdo_728_de_2018_presupuesto_2019.pdf>.

Connect Bogotá Región. (2014). Informe de Gestión 2014. Bogotá, Colombia: Connect Bogotá. [https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Documento\_formulación\_proyecto\_1060.pdf](https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Documento_formulaci%C3%B3n_proyecto_1060.pdf).

Criado, J. I. *(2016)* Goblab: Los Laboratorios de Gobierno en acción. Creación de valor público a través de la innovación.

<https://analiticapublica.es/goblab-los-laboratorios-gobierno-accion-creacion-valor-publico-traves-la-innovacion/>

Criado, J. I.; Rojas-Martín, F. & Silván, A. (2017) Laboratorios de Innovación para Cambiar la Gestión Pública: análisis del caso Novagob.lab. en: Revista de Gestión Pública. VI (1) enero-junio, pp. 19-42.

<https://www.researchgate.net/publication/323641020_Laboratorios_de_Innovacion_para_Cambiar_la_Gestion_Publica>

Cruz - Rubio, C. N., & Ramírez-Alujas, Á. (2013). ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

<http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=401>

Culebro Moreno, J. E. (enero-junio de 2014). Modernización Administrativa y Post - Nueva Gestión Pública. De los Dilemas y Tensiones hacia las nuevas formas de Coordinación y Regulación. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, III (1), 53 - 74.

Davies, M., (2009) Mixed-use Incubator Handbook: A Start-up Guide for Incubator Developers. Information for Development Program, InfoDev, 30 pp.

<http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_733.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). Documento CONPES 3920. Política nacional de explotación de datos (*Big data*). Colombia

Díaz Aldret, A. (2016). Capítulo 6. Innovación desde los gobiernos locales mexicanos. En: Cejudo, G.; Dussauge Laguna. M. I.; & Michel, C. (Coord.) La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México: pp. 267-296.

<https://www.researchgate.net/publication/310426794>

Díaz, C. (2019). El Plan Saber Digital regresa en 2019 a las aulas del Distrito (Página Web). <https://sites.google.com/site/colpizarro/saber-digital>.

Díaz Gibson, J., Civís Zaragoza, M., & Longás Mayayo, J. (2013). La gobernanza de redes socioeducativas: claves para una gestión exitosa. Revista Interuniversitaria - Universidad de Salamanca, 25(2): pp. 213-230.

<http://revistas.usal.es/index.php/1130-3743/article/view/11584>

Diefenbach, F. (2011). Entrepreneurship in the Public Sector when middle managers create public value. Gabler Verlag. Springer Fachmedien Wiesbaden, 218 pp.

<https://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/3883/$FILE/dis3883.pdf>

Dichter, G.; Reis, G.; & Marchand, N. (2010). The Smart Guide to Innovation-Based Incubators (IBI). Anexos: 20 estudios de caso. Unión Europea, 45 pp.

<https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/innovation_incubator_case.pdf>

Dinero. (2015). Se consolida en Bogotá campus para startups. (periódico).

<https://www.dinero.com/empresas/articulo/emprendimientos-apoyados-hubbog/206697>.

Dussauge Laguna, M. I. (2012). La Transferencia de Políticas como fuente de Innovación Gubernamental: Promesas y Riesgos. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, 19: pp. 51-79. DOI: 10.5354/0717-6759.2012.21178

Echeverría, J. (2013). La retórica de la innovación. En: Revista Iberoamericana de Argumentación, 7: pp. 1-12. <http://e-spacio.uned.es/ojs/index.php/RIA>

Emmerich, G. E. (2011). “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”. En José Sosa (compilador). Transparencia y rendición de cuentas. México, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, No. 14

Eizagirre, A. (2017) Investigación e innovación responsables: retos teóricos y políticos, *Sociologia, Problemas e Práticas* [En línea], 83: 19 pp.

<http://journals.openedition.org/spp/2713>

Escobar, J. F., Cárdenas, M. F., & Bedoya, I. B. (2017). De los sistemas a los ecosistemas de innovación. Revista Espacios, 38(34).

Estellés, E. (2012). ¿Qué es el *Crowdsourcing*? Hacia una definición integradora. My *Crowdsourcing* blog. [En línea]

Figueroa Huencho, V. (2012) Innovación en la toma de decisiones: La gestión por resultados como herramienta de apoyo a los directivos públicos. En: Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, 19: pp. 81-101

Fihman, D. & Nagase, V. (11 a 14 de noviembre de 2014) La innovación y las buenas prácticas en gestión de las personas en el sector público de América Latina y el Caribe. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 13 pp.

Fischer, F. (2009). Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry. Oxford University Press.

Frías, R.; Takaoka, T. (Coord.) (2018). Memoria Gerencia de Emprendimiento 2014 – 2018. Corfo, Chile, 198 pp.

Fukuyama, F. (1998) Trust: La confianza. Ediciones B.

Fusté Pascual, N. (2017). Estudio de las empresas incubadoras y aceleradoras españolas. Trabajo de grado (Universidad Politécnica de Valencia, Facultad de Administración y Dirección de Empresas), 91 pp. <http://hdl.handle.net/10251/89252>.

García Fuentes, M. (2017). El enfoque de sistemas de innovación regionales: Una crítica a su aplicación en México. *Frontera Norte*, 29(57): pp. 177–186

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722017000100177>

García, M. (2014). Crítica al enfoque clásico de innovación tecnológica: Estudio de caso del invernáculo en el Cinturón Hortícola Platense. Geograficando, Memoria Académica, 10 (1): 18 pp. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6228/pr.6228.pdf>

García Romero, C. Ivette y Peña Ceniceros, Martha (2015) Caracterización del Ecosistema de innovación pública digital en Colombia.

Garzón, V. (2014). Gestión para resultados de desarrollo como estrategia de armonización de intereses público-privados. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014.

Gaviria, D. (2014) *Connect* Bogotá Región-una alianza fructífera.

González Álvarez, D. (2017). Desarrollo de las Incubadoras de Empresas En Perú y Políticas Públicas de Promoción: un Estudio de Caso. Pontificia Universidad Católica del Perú, 16 pp. <http://www.uam.mx/altec2017/pdfs/ALTEC_2017_paper_403.pdf>

González, L. M. (Comp.) (2009). Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social. Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, 141 pp.

[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cea-unc/20100825121333/Lecturasvuln erabilidad.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cea-unc/20100825121333/Lecturasvuln%20erabilidad.pdf)

González Valencia, S. (2014). La Innovación como fuente de Desarrollo. MINTIC, 9 pp. <https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-6308_recurso_1.pdf>

Goya Goddard, F. (2002). Innovación en la gestión pública chilena: dos enfoques alternativos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 15 pp.

Grandinetti R. (26 al 28 de julio de 2017). Gobierno abierto e innovación. ¿Nuevos aires en la Administración Pública? Retrospectiva para una necesaria prospectiva. En: 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política - ALACIP. Montevideo, Uruguay; 25 pp.

Gregosz, D. (Ed.) (2016). La Fuerza de la Innovación y el Emprendimiento. ¿Es probable que Latinoamérica se suba al carro de las sociedades del conocimiento? Konrad-Adenauer-Stiftung, 274 pp.

<https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b240d8af-e21b-1387-f750-a15763106dd3&groupId=252038>

Grillo Rubiano, F. A. (2017). Innovación en la ejecución de planes de modernización institucional con fundamento en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 11 pp.

Harari Y. N. (2019). 21 lecciones para el siglo XXI. Debate. Penguin Rnadom House Grupo Editorial, traducción de Joandomenèc Ros, Bogotá D.C., 399 pp.

Hayter, C.S. (2015). Public or private entrepreneurship? Revisiting motivations and definitions of success among academic entrepreneurs. The Journal of Technology Transfer, 40: 13 pp <https://doi.org/10.1007/s10961-015-9426-7>

Haro, F. d. (2013). ¿Qué Gobierno abierto para América Latina? La oportunidad y la tarea de la subsidiariedad. Bien Común, México (214), pp. 130 - 134.

<http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/BC214/BC214.pdf>

Hellin, J. (2014), An innovation systems approach to enhanced farmer adoption of climate-ready germplasm and agronomic practices. *International Food Policy Research Institute* (IFPRI); Washington D.C., 2014.

<https://www.zef.de/fileadmin/user_upload/tbeuchelt_download_Hellin%20et%20al%202014%20An%20innovationsystems%20approach%20to%20enhanced%20farmer%20adoption%20of%20climate-ready%20germplasm%20andagronomic%20practices.pdf>

Hintze, J. (2008). La desorganización óptima. Revista del CLAD Reforma y democracia, (42), 131-172.

Howe, J. (2006). The rise of *Crowdsourcing*. WIRED

iNNpulsa Colombia (2017). Mapeo e Infografía de Ecosistemas Regionales del Emprendimiento en Colombia, 294 pp.

<https://innpulsacolombia.com/sites/default/files/2.2_mapeo_e_infografia.pdf>

iNNpulsa Colombia (2017). Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia, con énfasis en la localización de las Startups, 255 pp.

<https://innpulsacolombia.com/sites/default/files/1.2._analisis_y_descripcion.pdf>

Instituto Distrital de la participación y Acción Comunal. (2019a). Modelo metodológico del Laboratorio de Innovación de Organizaciones sociales del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC.

<http://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2019-05/4.%20Modelo%20Metodologico%20Laboratorio%20de%20Innovacion%20Mayo%202019.pdf>

Instituto Distrital de la participación y acción comunal (2019b). Laboratorio de Innovación de Organizaciones Sociales del Instituto de Participación y Acción comunal – IDPAC. Convocatoria para la presentación de iniciativas de innovación social que tengan como finalidad el mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades vulnerables en Bogotá́.

<http://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2019-05/1.%20Convocatoria%20Laboratorio%202019.pdf>

Jiménez Guth, A. R. (2014) ¿Innovar la gestión o la institución? Apuntamientos y propuesta de modelo sobre innovación gubernamental. En: XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La Innovación en la Gestión Pública”, Caracas: 24 pp.

Junginger, S. (2016). Capítulo 3. Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas. En: Cejudo, G.; Dussauge Laguna. M. I.; & Michel, C. (Coord.) La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México: pp. 133-161.

<https://www.researchgate.net/publication/310426794>

Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M. and Pitelis, C. N. (2010), Toward a theory of public entrepreneurship. European *Management* Review, 7: 1-15. DOI:[10.1057/emr.2010.1](https://doi.org/10.1057/emr.2010.1)

Klein, P. G.; Mahoney, J. T.; Mcgahan, A. M.; & Pitelis, C. N. (2013) Capabilities and Strategic Entrepreneurship in Public Organizations. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7: pp. 70–91 DOI: 10.1002/sej.1147

Laboratorio Digital Bogotá. (2019a). ¡RECUERDA!, No te puedes perder este 17 de mayo el *Game Challenge* en el Laboratorio Digital de Bogotá. Inscríbete, participa con tus amigos y gana. [Estado de Facebook]. Retomado de (13 de mayo 2019). <https://bit.ly/33WY29x>

Laboratorio Digital Bogotá. (2019b). ¿Quieres empezar a animar en After Effects? Ven al Laboratorio Digital de Bogotá y participa en el taller básico de Adobe After Effects es completamente gratis [Estado de Facebook]. Retomado de (6 de agosto 2019). <https://www.facebook.com/laboratoriodigitalBOG/photos/a.277858176007854/722782418182092/?type=3&theater>

Laffin, M. (2016) Planning in England: New Public *Management*, Network Governance or Post-Democracy? International Review of Administrative Sciences, 82(2): pp. 354-372. DOI: 10.1177/0020852315581807

Lahorgue, M. A. (2010) Sistema de indicadores de innovación: el caso de las incubadoras de empresas en Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Laney, D. (2001). 3D Data *Management*: Controlling Data Volume, Velocity and Variety. 3D Data *Management*: Controlling Data Volume, Velocity and Variety. Stamford: META Group Inc.

Lala Popa, I.; Preda, G. & Boldea, M. (s.f.). "Theoretical Approach of The Concept of Innovation" Managerial Challenges of the Contemporary Society 29, Faculty of Economics and Business Administration, Babes-Bolyai University: pp. 151 – 156.

<http://conference.ubbcluj.ro/mccs/RePEc/bbu/wpaper/151-156.pdf>

Liddle, J. (Ed.). (2016), New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship. *New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship* (*Contemporary Issues in Entrepreneurship Research, Vol. 6*), Emerald Group Publishing Limited, 247 pp. <https://doi.org/10.1108/S2040-724620160000006016>

Lindholst, A. C. (2019). Addressing public-value failure: Re-municipalization as acts of public entrepreneurship. Journal of Economic Policy Reform.

<http://doi.org/10.1080/17487870.2019.1671192>

Llenque Tume, S. F.; Zavaleta León, V. J. (2015). Sistema Incubadora de Empresas, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote para Desarrollo de Microempresas, Chimbote, 2014. En: In Crescendo. Institucional; 2(1): pp. 107-123

López Agudelo. Z. M. (2016). Los Ecosistemas de Emprendimiento como parte de la Estrategia de Desarrollo de una Región. Tesis de Maestría. EAFIT, 122 pp. <http://hdl.handle.net/10784/11496>

López Maciel, G., Pertusa Palacios, A., & González Rosas, E. (15 de noviembre de 2016). una revisión de la literatura sobre *Crowdsourcing*. Valencia, España: Journal of innovation & Knowledge.

Lozano, A. (1998) “Conceptos Básicos y Problemas Generales sobre las Tecnologías Administrativas en la Administración Pública. En: *Administración y Desarrollo,* No 35. Revista de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá: pp. 7 – 27

Lucas, A. (2016). Bogotá: Conoce más sobre HubBog, uno de los Coworking y aceleradora de Startup más importantes de Colombia. Retomado de 02-11-2019 <https://seremprendedores.com.co/bogota-conoce-mas-sobre-hubbog-uno-de-los-coworking-y-aceleradora-de-startup-mas-importantes-de-colombia/>.

Luhmann, N. (1996) Confianza. Barcelona. Anthropos; México: universidad iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mariñez, F., (2015), Innovación pública, Editorial Fontamara, México

Mariñez Navarro, F. (noviembre de 2016) Innovación y gobernanza colaborativa para la gestión de las políticas públicas. En: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 16 pp.

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC61DABDCDA043CB05258138006C132C/$FILE/marinnav.pdf>

Mariñez-Navarro, F. (2017). Innovación Pública en América Latina: Conceptos, Experiencias Exitosas, Desafíos y Obstáculos. *Revista de Gestión Pública* VI (1): pp. 5-18

<https://www.researchgate.net/publication/323345826_Innovacion_Publica_en_America_Latina_Conceptos_experiencias_exitosas_desafios_y_obstaculos>

Martins, f. h., & Marini, C. (2010). Una guía de Gobernanza para resultados en la Administración Pública. Publix, Brasilia, DF.

Matiz Bulla, F. J.; Cruz, C. A. (2004) La experiencia colombiana en incubación de empresas. En: Revista Escuela de Administración de Negocios, 52, septiembre-diciembre, pp. 7-13. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20605202>

McElwee, G. & Smith, R. (2015) Exploring Criminal and Illegal Enterprise: New Perspectives on Research, Policy & Practice. Emerald Group Publishing Limited, 288 pp.

<https://doi.org/10.1108/S2040-724620150000005003>

McKinsey Global Institute. (2016). The age of analytics. Mckinsey global institute

Mendoza Pérez, M. A.; Peña Guio, J. A. & Sandoval Sanabria, H. A. (2018). Propuesta de un sistema de gestión de la innovación y emprendimiento para el fomento de la integración y el trabajo en redes que impulsen el desarrollo tecnológico en Cúcuta y Norte de Santander. Revista Interfaces, 1 (1), pp. 83 – 98.

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/interfaces/article/view/3677/3071>

Metcalfe, L. (1999). La gestión pública: de la imitación a la innovación. Capítulo 2. En: ¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, 21 pp.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, MinTic (2019). La mitad de Colombia no tiene internet.

<https://mintic.gov.co/portal/604/w3-article-100837.html?_noredirect=1>

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, MinTic (2018) Gobierno presentó MiLAB, nuevo laboratorio de innovación pública que articula sector privado y academia.

<https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/82048:Gobierno-presento-MiLAB-nuevo-laboratorio-de-innovacion-publica-que-articula-sector-privado-y-academia>

Minniti, M. (2008). The Role of Government Policy on Entrepreneurial Activity: Productive, Unproductive, or Destructive? *Entrepreneurship Theory and Practice*, *32*(5): pp. 779–790. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2008.00255.x>

Molina, J. M. (2014). Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en el Siglo XXI. Ampliando la visión sobre la base de reivindicar el campo disciplinar. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá D. C., 144 pp.

Montecinos, E. (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. Revista Venezolana de Gerencia (RVG), Año 17(58): pp. 345 - 364.

Montesino, M. U. (2014) ¿Podrían algunas dimensiones culturales limitar la innovación en la gestión pública en América Latina? Una exploración meramente teórica. XXVII Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La Innovación en la Gestión Pública”, CLAD, Caracas, 43 pp.

Moore. J. (1996). Death of competition. The age of business ecosystems. En: Fortune, 133 (7): 1. John Willey & Sons. USA

Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. Revista Reforma y Democracia, 34, 22 pp.

Mora Holguín, H. & Lucio-Arias, D. (2013) Una Aproximación a la Innovación en el sector público colombiano. 16 pp.

<http://congreso2013.ricyt.org/files/mesas/2bInnovacion/MoraLucio.pdf>

Moriconi, M. (2012) Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas. Casa Abierta al Tiempo. Universidad Autónoma CLACSO Metropolitana.

Moya Muñoz, P. (2016) Ecosistema de i+e: incubadoras y aceleradoras. OpenBeauchef, 8 pp.

<https://www.openbeauchef.cl/wp-content/uploads/2016/12/Ecosistema-de-i-e_incubadoras-y-aceleradoras.pdf>

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. Strategy Unit, (1) 40 pp.

Mubarak Al-Mubaraki, H. & Busler, M. (2011). The road map of international business incubation performance. En: Journal of International Business and Cultural Studies, 11 pp. <https://www.globethics.net/gel/4913732>

Natal, A.; Ortega, W.; Martínez, M. G. (2014). Ciudadanía digital: desconﬁanza política y uso de internet para el ejercicio de la ciudadanía. En: Natal, A.; Benítez, M. y Ortiz, G. (coord.). Ciudadanía digital, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Juan Pablos Editor, México: pp. 21-47.

<https://www.academia.edu/31286651/Ciudadan%C3%ADa_Digital_Desconfianza_politica_y_uso_de_internet_para_el_ejercicio_de_la_ciudadan%C3%ADa.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2019) Noticias. La tecnología no debe agrandar la desigualdad, advierte República Dominicana.

<https://news.un.org/es/story/2019/09/1462962>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016 a), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, Éditions OCDE, 194 pp. [*http://dx.doi.org/9789264266391-es*](http://dx.doi.org/9789264266391-es)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2016 b). Capítulo 1. El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción. En: Cejudo, G.; Dussauge Laguna. M. I.; & Michel, C. (Coord.) La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México: pp. 29-83.

<https://www.researchgate.net/publication/310426794>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2016 c). Startup América Latina 2016. Construyendo un futuro innovador. Estudios del centro de desarrollo. Síntesis y Recomendaciones de Política, 14 pp. <https://doi.org/10.1787/9789264265141-es>

Osoro Txurruka, A. (septiembre de 2017). La innovación de la administración pública en el siglo XXI. XIII Congreso de AECPA, Santiago de Compostela – Galicia; 25 pp. <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/13/papers/1899.pdf>

Oszlak, O. (2013) La gestión pública post-NGP en américa latina: balance y desafíos pendientes. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Mayo 2013, Santiago, Chile.

Oszlak, O. (2012) Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos. VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012. 26 pp.

<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>.

Paonessa, L. (2017) ¿Qué son los Laboratorios de Innovación Pública? Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Conocimiento y Aprendizaje.

<https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-son-los-laboratorios-de-innovacion-publica/>

Pando, D. (2011). Tecnologías de información y gestión del cambio: notas para comprender los procesos de reforma del aparato estatal América Latina. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP, 15 pp.

<http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/344>

Penz, O.; Et. Al. (2017) Post-bureaucratic encounters: Affective labour in public employment services. Critical Social Policy, January, pp. 1–22.

DOI: 10.1177/0261018316681286

Pérez Hernández, P; Suchil Villegas, O; Márquez Estrada, A. (2006). Un caso exitoso de incubación de empresas de base tecnológica: el modelo del IPN. I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación CTS + I, México, 12 pp.

Pérez Luaces, T. (2018). La innovación corporativa con startups: ¿quién acelera a quién? En: Innovación y Emprendimiento: Un Binomio para el Crecimiento de la Economía española, septiembre-octubre (90), pp. 157 – 176.

Pérez, R. (2014). Administración Pública y Gobernanza: Indicadores de desempeño gubernamental. En M. Ramos, & V. Aguilera (Edits.), Ciencias Administrativas y Sociales Handbook T- IV (págs. 63 - 79). México: ECORFAN. <http://www.ecorfan.org/handbooks/>

Pineda Márquez, K: Urrego Montañez, K.; Martínez Cárdenas, A.; García Carvajal, S. (2011). Perspectivas de la incubación de empresas en Colombia: un estudio exploratorio en las principales ciudades del país. Libre Empresa, 8(1): pp. 157 – 174.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3904702>

Pollitt, C. (2016) Managerialism Redux? Financial Accountability & *Management*, 32(4) 429-447. DOI: 10.1111/faam.12094

Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época; 16, julio-diciembre: pp. 6 -26. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364>}

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (2012). The new institutionalism in organizational analysis. University of Chicago press.

Puttick, R. (2014) Innovation Teams and Labs. A practice Guide. NESTA, 34 pp.

<https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_teams_and_labs_a_practice_guide.pdf>

Pollitt, C. (2011). ¿Justificación por las Obras o por la Fe? Evaluando la Nueva Gestión Pública. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) La Nueva Gestión Pública. Siglo XXI Editores.

Pliscoff, C. (2012). Dilemas teóricos Post-Nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011) Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: Estado del arte, alcances y perspectivas. Revista Circunstancia. IX (26), 28 pp. <http://ssrn.com/abstract=1820305>

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011 - a) Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. En: *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública;* 9 (15); pp. 99-125

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3808851>.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2012) Gobierno Abierto es la respuesta… ¿Cuál era la pregunta? Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset IUIOG: Madrid; junio, 21 pág. <http://www.academia.edu/3013879/GOBIERNO_ABIERTO_ES_LA_RESPUESTA_CUaL_ERA_LA_PREGUNTA>.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2016). Capítulo 4. Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En: Cejudo, G.; Dussauge Laguna. M. I.; & Michel, C. (Coord.) La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México: pp. 163-203.

<https://www.researchgate.net/publication/310426794>

Revilla Gutierrez, E. (2001) Capitulo I. La Innovación. En: Innovación Tecnológica: Ideas Básicas. Fundación COTEC. 46 pp.

Riascos A. E., (2010). El Análisis multicriterio en la gestion de la Biodiversidad. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. Policy sciences, 4(2), 155-169.

Rodríguez, E.; y Grandinetti R. (2018). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Universidad Nacional de Rosario - PoliLab - Grupo de Estudios sobre Innovación Pública. <http://www.cyted.org/sites/default/files/doc_goblabs_redinnolabs.pdf>

Rodríguez Gómez, W. F. (2017). Población Pobre y Población Vulnerable en Colombia: Una Separación Semántica que Raya con la Realidad Económica. Universidad Nacional de Colombia (Tesis de maestría), Bogotá D.C.: 75 pp.

<http://bdigital.unal.edu.co/59398/1/Poblaci%C3%B3n%20pobre%20y%20poblaci%C3%B3n%20vulnerable%20en%20Colombia%20Una%20separaci%C3%B3n%20sem%C3%A1ntica%20que%20raya%20con%20la%20realidad%20econ%C3%B3mica..pdf>

Rojas-Martín, F. & Criado, I. (2017). Laboratorios de Innovación para Cambiar la Gestión Pública. Gestión Pública: Análisis del Caso NovaGob.Lab, Volumen VI (Número I): pp. 187 - 218.

Roth, A. N. (2016) Laboratorios de innovación pública y de cocreación de políticas para un nuevo servicio público: experiencias y prospectiva desde Colombia En: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile,11 pp.

Ruta N Medellín (2019) Medellín: de polo industrial a hub mundial de innovación. [https://www.rutanmedellin.org//es/recursos/abc-de-la-innovacion/item/ecosistema-de-innovacion](https://www.rutanmedellin.org/es/recursos/abc-de-la-innovacion/item/ecosistema-de-innovacion)

Sánchez González, O. D. (2014) Innovaciones inter-organizacionales: redes de gobierno colaborativo en evolución. Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 27, La Innovación en la Gestión Pública, CLAD, Caracas, 33 p.

Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 22(68), pp. 203 - 227.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>

Secretaría General - Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017) Informe de gestión y resultados

<https://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/planeacion/informe_de_gestion_de_resultados_vigencia_2017.pdf>

Secretaria de desarrollo económico (2017). Regresan los centros de servicio empresariales de innovación (CSEI) del Restrepo y Tunjuelito. (Página Web).

[http://www.desarrolloeconomico.gov.co/noticias/regresan-los-centros-servicio-empresariales-e-innovación-csei-del-restrepo-y-tunjuelito](http://www.desarrolloeconomico.gov.co/noticias/regresan-los-centros-servicio-empresariales-e-innovaci%C3%B3n-csei-del-restrepo-y-tunjuelito).

Sistema Económico latinoamericano y del Caribe, SELA. (2016). Experiencias recientes sobre programas de emprendimiento e incubadoras de empresas en América Latina y el Caribe: Hacia la creación de una economía impulsada por el emprendimiento. SP/STE-HCEIEDP/DT N° 2-16, 55 pp.

<http://www.bibliotecaabierta.andaluciaemprende.es/buenasPracticasWeb/datos/Documento-2102462621/775/790.pdf>

Spring2 Innovation. (2019). Applying Design Thinking to Government Experimentation. <http://www.spring2innovation.com/2019/06/applying-design-thinking-to-government-experimentation/>

Subirats, J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, 20 pp.

<http://www.temarium.com/wordpress/wp-content/documentos2/Subirats.-Dilemas%20innovacion%20democracia%20TIC.pdf>

Tonurist, P.; Kattel, R.; Lember, V. (2015). Discovering Innovation Labs in the Public Sector. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, 61: 36 pp.

<http://hum.ttu.ee/wp/paper61.pdf>

Torres Fragoso, J. (2012). Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios gerenciales*, 28 (edición especial): pp. 281-302. <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v28nspe/v28nspea15.pdf>

UAESP. (2019). Instructivo Gestión Social Integral.

<http://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/documentos/Instructivo%20de%20Gestio%CC%81n%20Social%20Integral%20V1.pdf>

UNICEF (2012) Laboratorios de innovación: Una guía práctica, 127 pp.

<https://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/laboratorios-de-innovacic3b3n-una-guc3ada-prc3a1ctica1.pdf>.

Universidad de Los Andes. (2019). Ecosistema de innovación educativa. Recomendaciones para su fortalecimiento y continuidad. Notas de política en Educación N.2 (Artículo).

<https://educacion.uniandes.edu.co/images/Notaspoliticaeducacion/BOLETIN_final-digital.pdf>

Universidad EAFIT (2016A). Saber Digital, Innovación Educativa para Bogotá. (Noticias Eafit- Educación).

<http://www.eafit.edu.co/noticias/eleafitense/113/saber-digital-innovacion-bogota>.

Universidad EAFIT (2016b). Modelo Ubitag. Una propuesta Integral de incorporación de TIC en educación básica y media. (Reporte de Investigación).

<https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/13457/RI%2015_FFEC15_MODELO_UBITAG_PROPUESTA_INTEGRAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

Valenti, P., Anta, R., Bendersky, M., (2004). Manual.gob, estrategias de Gobierno Electrónico en los Países de la Región: la definición de un modelo de análisis y estudios de caso. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 153 pp.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manualgob-Estrategias-de-gobierno-electr%C3%B3nico-La-definici%C3%B3n-de-un-modelo-de-an%C3%A1lisis-y-estudio-de-casos.pdf>

Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta. Estado, Gobierno, Gestión Pública (21), 127 - 158.

Van Gestel, N., & Teelken, C. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. En: Gestión y Política Pública, XIII (2), 427 - 467.

Vásquez Avellaneda, D. M., & Navarrete Peñuela, M. (2014). La Gobernabilidad local en el Contexto de la Nueva Gestión Pública: Requisito para la Gestión Ambiental Urbana. Revista Luna Azul (39): pp. 63 - 88. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321732142005>

Vázquez Ceballos, C. A. (2014). Gobernanza y Redes de Política Pública: Un Estudio de la Vinculación entre Gobierno, Actores Público-Sociales y Privados en un Área Local Turística. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, III(I): pp. 147 - 178. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/73/67>

Veeduría Distrital (2016). Documento de formulación proyecto de inversión 1060. Laboratorio de innovación para la gestión pública distrital, 23 pp.

<http://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/20190227%20formulaci%C3%B3n%20Proyecto%201060.PDF>

Veeduría Distrital (2017a). Innovación Distrital del desarrollo 2016-2020. (Página Web).  [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Innovación%20en%20el%20Plan%20Distrital%20de%20Desarrollo%202016-2020%20(22%20feb%2017).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Innovaci%C3%B3n%20en%20el%20Plan%20Distrital%20de%20Desarrollo%202016-2020%20(22%20feb%2017).pdf).

Veeduría Distrital (2017b). Diagnóstico de la política pública distrital de servicio a la ciudadanía- PPDSC.

<http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202017/Diagnostico%20de%20la%20politica%20publica%20distrital%20de%20servicio%20a%20la%20ciudadania%20-%20PPDSC.pdf>.

Veeduría Distrital (2018a) Portafolio de instrumentos innovadores para la evaluación de políticas públicas VF.

<http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Portafolio%20de%20instrumentos%20innovadores%20para%20la%20evaluacion%20de%20politicas%20publicas%20VF%20(25%20jul%2018).pdf>

Veeduría Distrital (2018b). Reporte de actividades: Socialización de iniciativas de innovación (vigencia 2017). (Página Web).

<http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Reporte%20de%20Actividades%20Socializacion%20de%20Iniciativas%20de%20Innovacion%20(Vigencia%202017)%20VF%20(27%20ago%2018).pdf>.

Veeduría Distrital (2019). Informe de resultados de la primera aplicación del índice de innovación pública (IIP). (Página Web).

<http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2019/Informe%20de%20Resultados%20del%20Índice%20de%20Innovación%20Publica%20(IIP)%20-%20final%20.pdf>.

Vélez-Romero, X. A.; Ortiz Restrepo, S. (2016). Emprendimiento e innovación: Una aproximación teórica. Dom. Cien., 2 (4): pp. 346-369.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5802889.pdf>

Vengoechea, 2019. Reciclar trasforma” conecto a los asistentes al *campus Party* Colombia 2019 con la cultura de reciclaje.

<http://www.uaesp.gov.co/noticias/reciclar-transforma-conecto-los-asistentes-al-campus-party-colombia-2019-la-cultura-del>.

Vesga, R. (s. f.) Emprendimiento e innovación en Colombia: ¿qué nos está haciendo falta? Universidad de Los Andes, 16 pp.

<https://web.unillanos.edu.co/docus/Emprendimiento%20e%20innovacion.pdf>

Villoria**,** M. (2012) Paradojas y Tensiones de la Innovación: El Caso del Open Government. En: *P3T, Journal of Public Policies and Territories. Participation, citizen, control, governance.* Nº 2, June-July: pp. 11-14.

[http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3t&page=article&op=view&path[]=41&path[]=62](http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3t&page=article&op=view&path%5b%5d=41&path%5b%5d=62)

Wagner, J.; Watch, D. (2017) Innovation Spaces: The New Design of Work. Anne T. and Robert M. Bass Initiative on Innovation and Placemaking. 64 pp.

<https://www.brookings.edu/research/innovation-spaces-the-new-design-of-work/>

Weber, Max. (2014) Economía y sociedad. 3ª ed. México: FCE.

Zerillo García, K. D. (2014). La Innovación en la Gestión Pública. En: XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 12 pp.

Zurbriggen, C., & Lago, M. G. (2014). Innovación y cocreación. Nuevos desafíos para las políticas públicas. Revista de Gestión Pública, 3(2): pp. 329-361.

1. Entre los cuales se incluyen: *Big data,* analítica de datos, inteligencia artificial, datos abiertos, redes 5G, automatización de sistemas, robótica, internet de las cosas, tecnologías exponenciales y *blockchain*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Emergencia de nuevas ciudadanías centradas en problemáticas diversas, tales como animalistas, LGBTI, culturalistas, veganismo, entre otras. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tomando como referencia a Conejero (2005), el proceso de ajuste estructural evidencia un conjunto de reformas del sector público, desarrolladas conocidas como las reformas de primera generación y segunda generación que contaron con un alto contenido en la generación de capacidades del gobierno y especialmente del ejecutivo central en aras de buscar una mayor eficiencia, complementada con procesos de descentralización a partir de los cuales se buscaba dotar a los gobiernos locales de un mayor grado de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de nuevas funciones para atender los problemas públicos, lo cual pese a la bondad que con fueron propugnados, implicaron en la práctica el desarrollo de una tendencia contraria centrada en la disminución del aparato estatal público, la inserción del sector privado en los asuntos públicos o socialmente relevantes, la profesionalización del funcionariado, la implantación de tecnologías administrativas entre las que vale destacar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros factores que han sido ampliamente difundidos por la literatura sobre Nueva Gestión Pública (NGP). [↑](#footnote-ref-3)
4. La naturaleza de estos agentes es múltiple y variada ya que van desde agentes de naturaleza estatal, hasta agentes de naturaleza no estatal y que, desde una perspectiva territorial, pueden ser nacionales, locales e incluso internacionales. [↑](#footnote-ref-4)
5. La gobernanza trasciende la lógica de la gobernabilidad en tanto la segunda se centra en las capacidades de gobierno, mientras que la primera se centra en sus acciones, bajo el supuesto que la propia sociedad también genera procesos de autogobierno y de cogobierno, lo cual rompe el esquema centrado en la perspectiva exclusivamente gubernamental, en la que el gobierno y la administración son entes racionales tomadores de decisiones destinadas hacia la sociedad, que deviene, de esta manera, en objeto más no sujeto de acción, sino que por el contrario: “es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones se aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas” (Pérez, 2014, p. 70), dando en conjunto un cambio del patrón de gobierno, pasando de un centro jerárquico a una configuración de acciones conjuntas, es decir, un Estado facilitador que es al mismo tiempo cooperativo y con tendencia a redes. [↑](#footnote-ref-5)
6. Para Valenzuela la democracia puede ser tomada como producto o como insumo. En el primer sentido la democracia es resultado de una poliarquía que define las reglas de juego y rutinas que mantienen el funcionamiento y operatividad del sistema, por ende, esta poliarquía regula y determina quién tiene acceso y quién toma las decisiones de carácter colectivo. En este sentido la lógica del sistema es de carácter procedimental y se sustenta en que las autoridades electas representan un mayor grado de legitimidad en sus acciones puesto que representan los intereses colectivos, y en comparación con sistemas autoritarios, ante los cuales resultaba más eficiente dada la forma de abordar y dar respuesta a los problemas públicos. [↑](#footnote-ref-6)
7. Esto lleva a entender que la colaboración establece en el marco del gobierno abierto una referencia entre dos dimensiones: la representatividad y la pertenencia dando como resultado un modelo de gobierno en el cual la colaboración implica la capacidad de desarrollar proyectos complejos entre el gobierno, sociedad y sector privado, motivando la pérdida del monopolio gubernamental en los procesos de acción a partir de procesos de negociación entre agentes. Sin embargo, las preguntas que surgen de estos argumentos son ¿cómo se determinan las lógicas de los procesos de negociación, desde qué perspectivas se negocia, y cómo se hace contrapeso a los recursos de negociación que tiene cada actor? Una respuesta tentativa introduce el andamiaje tecnológico como eje de la capacidad de lograr mayor calidad de la colaboración en tanto se posibilita un mayor flujo de datos entre la sociedad y el Gobierno. [↑](#footnote-ref-7)
8. En líneas generales el concepto de falso negativo alude a la dinámica en la que un determinado proceso innovador puede carecer de interés comercial en el marco de un modelo de negocio específico, pero ese mismo proceso puede resultar significativamente de mayor valor cuando se enmarca en un modelo de negocio distinto. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ver noticia en: <https://mintic.gov.co/portal/604/w3-article-100837.html?_noredirect=1> [↑](#footnote-ref-9)
10. Ver, por ejemplo, el discurso del Ministro de República Dominicana, señor Miguel Vargas Maldonado: <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462962> [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver, por ejemplo, González, L. M. (Comp.) (2009). Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social. Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados y, Rodríguez Gómez, W. F. (2017). Población Pobre y Población Vulnerable en Colombia: Una Separación Semántica que Raya con la Realidad Económica. Universidad Nacional de Colombia (Tesis de maestría), Bogotá D.C. [↑](#footnote-ref-11)
12. Para más información del concepto, consulte: Natal, A.; Ortega, W.; Martínez, M. G. (2014). Ciudadanía digital: desconﬁanza política y uso de internet para el ejercicio de la ciudadanía. En: Natal, A.; Benítez, M. y Ortiz, G. (coord.). Ciudadanía digital, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Juan Pablos Editor, México, pp. 21-47.

    <https://www.academia.edu/31286651/Ciudadan%C3%ADa_Digital_Desconfianza_politica_y_uso_de_internet_para_el_ejercicio_de_la_ciudadan%C3%ADa.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. Si bien estas actividades son específicas a la muestra de laboratorios analizados por los autores, dan cuenta de un conjunto común de orientaciones a los laboratorios de innovación pública en general. [↑](#footnote-ref-13)
14. El documento describe los ERE denominados: Ecosistema Regional de Emprendimiento de Bogotá (I); Ecosistema Regional de Emprendimiento de Bogotá (II); Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Norte; Ecosistema Regional de Emprendimiento de Barraquilla, Santa Marta y Cartagena; Actores Comisión Regional de Competitividad – Atlántico; Ecosistema de emprendimiento de la UTB; Ecosistema Regional de Emprendimiento; Ecosistema Regional de Emprendimiento de San Andrés; Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Centro-Oriente; Ecosistema Regional de Emprendimiento Área Metropolitana de Bucaramanga y Cúcuta; Ecosistema Regional de Emprendimiento de Tunja; Ecosistema Regional de Emprendimiento de Ibagué y Neiva; Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Centro-Occidente; Ecosistema Regional de Emprendimiento Área Metropolitana del Valle de Aburrá; Ecosistema Regional de Emprendimiento de Quibdó; Ecosistema Regional de Emprendimiento de Armenia, Manizales y Pereira; Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Sur-Occidente; Ecosistema Regional de Emprendimiento Valle del Cauca y Popayán; Ecosistema Regional de Emprendimiento de Pasto; Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Sur-Oriente (I); Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Sur-Oriente (II); Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Oriente (I) y; Ecosistema Regional de Emprendimiento Región Oriente (II). [↑](#footnote-ref-14)
15. El informe se compone de 12 estudios sobre las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y, Venezuela. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consulte, por ejemplo, Bóveda, Oviedo y Yakusik, 2015; Fusté Pascual, 2017; González Álvarez, 2017; Llenque Tume y Zavaleta León, 2015; Matiz Bulla y Cruz, 2004; Pérez Hernández, Suchil Villegas y Márquez Estrada, 2006 y; Pineda Márquez, Urrego Montañez, Martínez Cárdenas y García Carvajal, 2011. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consulte: Mendoza Pérez, Peña Guio y Sandoval Sanabria, 2018; Moya Muñoz, 2016; Pérez Luaces, 2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. Este componente contó con la colaboración de Juan Pablo Lozano, Administrador Público de la ESAP. [↑](#footnote-ref-18)