

HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE GOBLAB PARAGUAY

Un laboratorio de gobierno para
promover la digitalización y la
innovación pública en Paraguay

Victoria Alsina

Eduardo González de Molina

Beth Simone Noveck

AGOSTO 2020



Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	11
2. ¿Por qué un Laboratorio de Digitalización e Innovación Pública?	17
2.1 El binomio digitalización-innovación	18
2.2 Barreras burocráticas a la innovación pública	20
2.3 Paradigmas de innovación	23
3. ¿Qué tipos de Laboratorio de Innovación Pública existen?	25
3.1 Cómo definir los Laboratorios de Innovación Pública	26
3.2 Unidades de Modernización versus Laboratorios de Innovación Pública	28
3.3 Tipología de Laboratorios de Innovación Pública	30
4. Experiencias y aprendizajes de los Laboratorios de Digitalización e Innovación en América Latina y el Caribe	34
5. Claves para diseñar un Laboratorio de Digitalización e Innovación Pública	44
5.1 Misión, objetivos y funciones	45
5.1.1 <i>Definiendo el problema</i>	46
5.1.2 <i>Visión, misión y objetivos</i>	47
5.1.3 <i>Alineando objetivos, funciones y actividades</i>	49
5.2 Métodos	51
5.2.1 <i>El rol central de las metodologías de Design Thinking y Human-Centered Design</i>	52
5.2.2 <i>Seleccionando la metodología apropiada</i>	55
5.3 Equipo humano	59
5.3.1 <i>El perfil profesional de los miembros del equipo</i>	60
5.3.2 <i>Procedencia de los miembros del equipo</i>	64
5.3.3 <i>El tamaño óptimo del equipo</i>	65
5.3.4 <i>La cultura organizativa y la organización del trabajo</i>	66
5.3.5 <i>La función directiva</i>	68
5.4 El espacio físico	71
5.5 Gobernanza política y adscripción institucional	78
5.6 La audiencia	83
5.7 La gobernanza económica	85

6. Antecedentes de las políticas de digitalización e innovación pública en Paraguay	88
6.1 Reformas de Modernización del Sector Público (2000–2010)	89
6.2 Política de Gobierno Abierto y Agenda Digital (2011–2020)	92
6.3 Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2017–2020)	95
7. GobLab Paraguay: Recomendaciones programáticas y operativas para su creación y puesta en marcha	100
7.1 Pasos a seguir para la creación y puesta en funcionamiento del laboratorio	103
7.2 Plan de actuación a tres años vista	120
7.2.1 <i>Algunas consideraciones previas sobre la visión, misión, objetivos, funciones y metodología</i>	121
7.2.2 <i>Plan de actuación a tres años vista</i>	125
7.3 Metodología aplicada a tres proyectos prioritarios de la Agenda Digital	131
7.3.1 <i>Smarter Crowdsourcing</i>	132
7.3.2 <i>Multi-City Challenge</i>	139
7.3.3 <i>Data Collaboratives</i>	145
7.4 Construyendo capacidades: la Agenda formativa de GobLab Paraguay	152
7.4.1 <i>La formación de emprendedores públicos</i>	154
7.4.2 <i>El conjunto de habilidades del emprendedor público</i>	158
7.4.3 <i>Cuatro modalidades de curso prioritarias</i>	163
7.4.4 <i>Clínica de proyectos de digitalización e innovación</i>	169
8. Referencias	173



RESUMEN EJECUTIVO

La innovación en tecnología digital ha abierto las puertas a nuevas herramientas y técnicas como la generación de grandes datos, prototipos y métodos analíticos para abordar problemas públicos, aportar nuevos conocimientos en materia de políticas públicas y generar cambios socioeconómicos. Estas nuevas tecnologías junto con las nuevas metodologías y prácticas centradas en el ciudadano han facilitado la modernización de la gestión pública. Y en este nuevo paradigma, los laboratorios de innovación pública son la columna vertebral del ecosistema innovador.

Para acelerar la mejora de la calidad de vida de los Paraguayos el Gobierno de Paraguay, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están colaborando para diseñar e implementar un laboratorio de gobierno

que promueva la digitalización y la innovación pública en Paraguay (GobLab Paraguay) apoyando sistemáticamente al Estado en sus esfuerzos por implementar métodos de trabajo innovadores, facilitados por las nuevas tecnologías, incluido el uso de design-thinking, data science y estrategias transversales de participación, para afrontar los problemas públicos de manera más efectiva y con mayor legitimidad. GobLab Paraguay aplicará herramientas del siglo XXI para resolver problemas del siglo XXI.

A encargo del MITIC y el BID, el Laboratorio de Gobernanza (The GovLab) de la Universidad de Nueva York ha desarrollado la presente hoja de ruta para asesorar al Gobierno de Paraguay en el proceso de creación de GobLab Paraguay. Para hacerlo, se ha basado en su propio expertise, en la elaboración de un Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada (**Anexo I**) y en la realización de una Encuesta de Habilidades de Innovación en el Sector Público de Paraguay (**Anexo II**).

A continuación detallamos el contenido del informe que incluye, que incluye: las claves sobre como diseñar un, las claves sobre como diseñar un laboratorio que funcione, recomendaciones programáticas y operativas para su creación y puesta en marcha; y la descripción de metodologías de trabajo que GobLab Paraguay puede usar para promover con efectividad políticas gubernamentales abiertas e innovadoras. Resultado de ello se avanzará en la modernización de las estructuras gubernamentales, proporcionando la capacidad individual e institucional necesaria para afrontar desafíos complejos.

▶ **¿Por qué un Laboratorio de Digitalización e Innovación Pública?**

Las administraciones públicas tradicionales tienden a ser reactivas a las políticas de innovación en la medida que la naturaleza del propio proceso político, el modelo organizativo burocrático y el perfil de sus empleados actúan como barreras a un cambio organizativo de lógica horizontal y abierta. Los laboratorios de innovación encarnan un cambio de paradigma sobre cómo debemos entender y promover la innovación en el sector público, abandonando un modelo de carácter aleatorio y reactivo, caracterizado por iniciativas aisladas y no replicables dirigidas por expertos, y promoviendo un ecosistema de innovación que actúa como infraestructura permanente para su institucionalización. GobLab Paraguay, como Laboratorio de Digitalización de Innovación Pública tiene como objetivo central conectar la digitalización con la innovación, liderando las políticas de Gobierno Abierto del país.

▶ **¿Qué tipos de Laboratorio de Innovación Pública existen?**

Los laboratorios de innovación pública, también llamados laboratorios de gobierno o “GobLabs”, son agentes de cambio que concentran capital humano interdisciplinar y especializado en promover soluciones innovadoras, para resolver problemas públicos complejos, siguiendo un enfoque experimental y colaborativo que aproveche las posibilidades que nos brindan las nuevas tecnologías para capturar la inteligencia colectiva, que se encuentra dispersa en la sociedad. Es importante diferenciarlos de las unidades de modernización tradicionales, que promueven un modelo de innovación cerrado de enfoque top-down. Los laboratorios de innovación pública se pueden clasificar en función del foco de su actividad, del ámbito temático en el que centran su acción, de la fase del ciclo de las políticas públicas en que focalizan su trabajo, en su modelo de gestión y del grado de independencia respecto al gobierno. GobLab Paraguay debe definir sus preferencias en cada una de estas dimensiones.

▶ **Experiencias y aprendizajes de los Laboratorios de Digitalización e Innovación en América Latina y el Caribe**

En la última década, los laboratorios de digitalización e innovación han ido emergiendo en los diferentes países de América Latina y el Caribe (ALC). El primero se estableció en 2013 en Ciudad de México y, casi 8 años después, ya existen más de 30. Los laboratorios más exitosos de la región responden a un mismo patrón: son laboratorios de innovación pública, dependientes del poder ejecutivo nacional, normalmente del ministerio encargado de liderar las políticas TIC, y centran su actividad o bien en la digitalización y uso de datos, o bien en la co-creación y la participación.

▶ **Claves para diseñar un Laboratorio de Digitalización e Innovación Pública**

- **Visión, misión y funciones:** la manera lógica de estructurar un Laboratorio de Innovación Pública es empezar identificando y definiendo el problema de interés público que queremos resolver. A continuación diseñar la visión (proyección de lo que se espera alcanzar en el futuro) y misión (descripción de los propósitos que se espera cumplir en el presente) de la organización perfectamente alineadas con esta problemática.

- **Metodología:** en línea con el problema identificado y con la misión, objetivos y funciones definidas, es necesario también decidir qué método debemos utilizar. Las dos metodologías que enmarcan el trabajo de la gran mayoría de laboratorios de digitalización e innovación de alrededor del mundo, y también de la región, son el design thinking y human-centered design. Mientras que el design thinking es un proceso iterativo no lineal de cinco etapas que busca comprender a los usuarios y su entorno con el objetivo de solucionar problemas “malditos”, el human-centered design complementa el design thinking centrándose en que esta solución está realmente mejorando la calidad de vida o resolviendo el problema de los usuarios para los que fue diseñada. Otros métodos complementarios frecuentemente utilizados son: la innovación abierta, las ciencias del comportamiento; el pensamiento sistémico; la revisión sistemática de evidencia; el análisis de datos; el big data; la inteligencia artificial; machine learning y blockchain.
- **Equipo humano:** diseñar un equipo humano que se adecue a la misión, objetivos, funciones y método del laboratorio es la clave de su éxito o fracaso. La naturaleza multidisciplinar del equipo es indiscutible. Es importante que el laboratorio cuente con un director, un gerente, un analista de datos, un diseñador, un desarrollador informático, un equipo de diseño, experimentación, seguimiento y evaluación, un coordinador administrativo y una persona encargada de la comunicación y el marketing. Ante este tipo de perfiles profesionales, la mejor fórmula es construir un equipo mixto con experiencia pública y privada. En relación con el tamaño óptimo del equipo de trabajo, es importante diferenciar el equipo fijo (que normalmente se sitúa alrededor de 6-12 personas) de la red de expertos que se puede asociar, puntualmente, por proyectos.
- **Cultura organizativa innovadora:** es imprescindible la construcción de procesos de trabajo que sigan una lógica horizontal, de corresponsabilidad y transparencia y que generen un sistema de incentivos adecuado, un modelo de trabajo colaborativo que sea sostenible en el tiempo, un liderazgo inspirador por parte del director, la adopción de valores públicos, la formación continua de los empleados y una evaluación también continua que promueva la calidad.

- **Lider del GobLab:** el Director/a del GobLab es la figura clave del engranaje en la medida que es el encargado de seleccionar y desarrollar el talento humano de la institución. Es importante poder elegirlo a través de un concurso meritocrático abierto no solo a personal funcionario sino también externo.
 - **Espacio físico:** es una decisión importante en la medida que el diseño de los espacios no es neutral y condiciona el buen desempeño. Teniendo en cuenta las actividades y la metodología de los laboratorios de digitalización e innovación pública, es importante que el espacio de referencia sea colaborativo, multifuncional, accesible, estimulante y abierto. Situar al laboratorio en un espacio de oficinas tradicional departamentalizado sería un error.
 - **La adscripción institucional del laboratorio y su dependencia orgánica:** la mejor solución es un modelo que maximice la autonomía y la flexibilidad, por ejemplo a través de la creación de una agencia u organismo autónomo, pero contando con el apoyo de un directivo político de alto nivel dentro del Gobierno.
 - **Audiencia:** tener clara la audiencia directa e indirecta del laboratorio es fundamental para poder establecer las prioridades de actuación y el catálogo final de productos y servicios que se ofrecen, además de saber que intereses se representa y a quien se debe rendir cuentas
 - **Gobernanza económica:** Es necesario que exista un compromiso político de los gobiernos con la innovación y que esta no sea vista como un coste sino como una inversión con un retorno significativo a a medio y largo plazo. Los laboratorios deben estar integrados dentro de los gobiernos y se les debe dar una financiación permanente dentro de los presupuestos gubernamentales, aunque eso representará una parte de sus ingresos, otra debe provenir de mecanismos de autofinanciación por proyectos, ya sea a través de convocatorias competitiva (públicas o privadas), consultoría privada u otras colaboraciones win-win con agentes externos.
- ▶ **Antecedentes de las políticas de digitalización e innovación pública en Paraguay**
- GobLab Paraguay forma parte del Proyecto Agenda Digital, una iniciativa apoyada por un préstamo de 130M\$ a seis años del Banco Interamericano de Desarrollo que arrancó el año 2017 y que inicialmente estuvo liderada desde la Secretaría Nacional de Tecnologías

de la Información y Comunicación (SENATICs) hasta que, en octubre del 2018, pasó a manos del nuevo Ministerio de Tecnologías de la Información e Comunicación (MITIC). Más allá del Proyecto Agenda Digital, el ecosistema de digitalización y innovación en el que se insertará este nuevo laboratorio también queda enmarcado por la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2017–2030) y la creación del Consejo Nacional de Innovación, dependiente de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República. Este Consejo está conformado por el conjunto de los actores clave del Sistema Nacional de Innovación (sector público, empresarial, sociedad civil y comunidad científica) y se le asigna la tarea de coordinar la Estrategia Nacional de Innovación.

► **GobLab Paraguay: recomendaciones programáticas y operativas para su creación y puesta en marcha**

Ha llegado la hora de sistematizar unas recomendaciones programáticas y operativas para la creación de GobLab Paraguay. Para ello, es muy valiosa la experiencia de otros laboratorios exitosos a nivel mundial y regional (LAC) y tener una radiografía actualizada y clara de cual es la situación en el país. Para poder contemplar adecuadamente estos dos elementos, The GovLab, más allá de aportar la experiencia de más una década de sus máximos expertos asesorando a gobiernos de alrededor del mundo sobre como promover la digitalización y la innovación, ha realizado dos estudios independientes y exhaustivos con el objetivo de: 1) documentar cual es la situación de los laboratorios de digitalización e innovación en América Latina y el Caribe (Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada) y 2) mapear cual es el nivel de conocimiento, puesta en práctica, interés y capacitación recibida en habilidades de innovación por parte de los directivos y empleados públicos de Paraguay, así como de sus preferencias formativas para aprender estas habilidades y las características más o menos favorables del entorno organizativo en el que trabajan para ponerlas en práctica (Anexo II. Encuesta de Habilidades de Innovación en el Sector Público de Paraguay). Las recomendaciones incluidas a continuación se agrupan en cuatro secciones diferenciadas y pretenden ayudar a que GobLab se transforme en el catalizador definitivo de ese ecosistema.

- **Primero**, se listan los pasos cronológicos a seguir para la creación y puesta en funcionamiento del laboratorio. Los pasos propuestos son doce:
 1. **RONDA DE CONSULTAS** con todos los agentes claves, del Gobierno y de la sociedad civil, para socializar el proyecto y recibir una retroalimentación constructiva sobre la propuesta expuesta en el presente informe.
 2. **DETERMINAR** la mejor adscripción orgánica y fórmula jurídica y redactar la normativa de creación y los estatutos que regularan su actividad interna.
 3. **DEFINIR** la visión, misión, objetivos, funciones, metodología y audiencia del laboratorio.
 4. **ESTIPULAR** el modelo de relación y coordinación con otras entidades públicas que trabajan temas de modernización, digitalización e innovación y estudiar posibles sinergias con otras políticas o planes de actuación que también incidan en estos ámbitos.
 5. **ESTABLECER** el plan de actuación para los tres primeros años de existencia del laboratorio.
 6. **DISEÑAR** el equipo de trabajo, número de personas y perfiles profesionales, y proceder a su contratación y formación inicial.
 7. **ENCONTRAR** un espacio, puede ser el definitivo o uno temporal mientras se finaliza el definitivo.
 8. **DECIDIR** el modelo de financiamiento para poder hacer frente a las actuaciones previstas.
 9. **COMPRAR** el equipo tecnológico y de software necesarios para el correcto desarrollo de sus actividades.
 10. **CONSTITUIR** el Consejo Asesor del Laboratorio para aumentar la legitimidad, y visibilidad del proyecto al mismo tiempo que se gana expertise y know-how.
 11. **CONSTRUIR** la red de colaboradores externos, a nivel nacional e internacional.
 12. **ACTO DE PRESENTACIÓN** de GobLab Paraguay, posibilidad de segmentar a las audiencias internas y externas.

- **Segundo:** se centra en dos elementos claves para describir, con mayor grado de detalle, cuál debe de ser la visión, misión, objetivos, funciones y metodología del laboratorio, así como la cartera de servicios básicos a ofrecer durante sus primeros tres años de vida. Para ello, se ahonda en los elementos clave para diseñar un laboratorio de digitalización e innovación pública incluidos en la **sección 5** del presente informe añadiendo consejos específicos para GobLab Paraguay.
- **Tercero:** se desarrolla un plan para aplicar tres metodologías concretas diseñadas por The GovLab, testeadas previamente de forma exitosa: Smarter Crowdsourcing, Multi-City Challenge, Data Collaboratives. La idea es que, una vez creado GobLab Paraguay, estas metodologías sean usadas en los primeros proyectos. Así mismo, también se presentará un plan para que se pueda aplicar la metodología de definición de problemas diseñada por The GovLab para la identificación y posterior concreción de las problemáticas concretas a resolver con la creación del laboratorio sobre las cuales se articularán la visión y misión de la nueva institución.
- **Cuarto:** se presenta una propuesta sobre como GobLab Paraguay puede contribuir a la formación en habilidades de digitalización e innovación para que directivos y empleados públicos del país puedan transformarse en sus aliados en la promoción e institucionalización del modelo de innovación abierta. Esta propuesta se estructura alrededor de la figura del emprendedor público y las habilidades clave que éste deber poseer para promover políticas de digitalización e innovación, presentando cuatro modalidades de curso prioritarias y una clínica de proyectos que, siguiendo una filosofía de “aprender haciendo”, acoja los proyectos de los alumnos a modo de incubadora.

1. INTRODUCCIÓN

Para hacer frente a los desafíos económicos y sociales de la era moderna se requiere que el sector público innove más y mejor. Recientemente, la innovación en tecnología digital ha abierto las puertas a nuevas herramientas y técnicas como la generación de grandes datos, prototipos y métodos analíticos para abordar problemas públicos, aportar nuevos conocimientos en materia de políticas públicas y generar cambios socioeconómicos. Las nuevas tecnologías digitales junto con las nuevas metodologías y prácticas centradas en el ciudadano han facilitado la modernización de la gestión pública.

Esta nueva tecnología ha permitido un acceso fácil y rápido a la información mientras que la interconectividad de la red informática mundial dio paso al empoderamiento, la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto habilitó a los ciudadanos el conocimiento técnico y el acceso a expresar sus opiniones de manera que pudieran influir en la configuración de la agenda política. Además, gracias a la colaboración en la adopción de decisiones entre múltiples actores, las políticas pueden estar basadas cada vez más en la evidencia, estar centradas cada vez más en el ciudadano y las instituciones públicas potencialmente pueden evitar implementar políticas ineficientes mediante la elaboración previa de prototipos y proyectos piloto. Esta combinación de tecnología, gobierno abierto y formulación de políticas participativas dio lugar al nacimiento de los Laboratorios de Innovación del Sector Público. Estas organizaciones permiten la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones y facilitan la creación conjunta de políticas y soluciones a problemas sociales y públicos, mediante la inteligencia colectiva, el uso del big data y la inteligencia artificial, el

“

GobLab Paraguay aplicará herramientas del siglo XXI para resolver problemas del siglo XXI.

design thinking y el uso de métodos no tradicionales de solución de problemas.

Para acelerar la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos del Paraguay, el Gobierno de Paraguay, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están colaborando para diseñar e implementar un laboratorio de gobierno que promueva la innovación pública en Paraguay (GobLab Paraguay) apoyando sistemáticamente al Estado en sus esfuerzos por implementar métodos de trabajo innovadores, facilitados por las nuevas tecnologías, incluido el uso de design-thinking, data science y estrategias transversales de participación, para afrontar los problemas públicos de manera más efectiva y con mayor legitimidad. GobLab Paraguay aplicará herramientas del siglo XXI para resolver problemas del siglo XXI.

En la fase de diseño de GobLab Paraguay, el MITIC y el BID han encargado al Laboratorio de Gobernanza (The GovLab) de la Universidad de Nueva York aportar su conocimiento y experiencia sobre prácticas innovadoras con el objetivo de construir GobLab Paraguay a partir de los mejores aprendizajes de la experiencia internacional de los laboratorios de innovación del mundo. Esta propuesta describe la hoja de ruta para la creación de GobLab Paraguay diseñada por el The GovLab con el objetivo de asegurar que este nuevo laboratorio promueva con efectividad políticas gubernamentales abiertas e innovadoras, con la consiguiente modernización de las estructuras gubernamentales, proporcionando la capacidad individual e institucional necesaria para afrontar desafíos complejos.

Los laboratorios de innovación en el sector público han ido creciendo en la última década, incluyendo también en Latinoamérica y el Caribe, que cuenta ya con 31 Laboratorios. Estos Labs se diferencian por los métodos principales que utilizan (datos y análisis, design thinking, economía del comportamiento, etc.), por sus funciones (investigación, desarrollo tecnológico, análisis de datos, etc.), por los sectores en los que trabajan

(salud, transporte, etc.), por su forma organizativa y por sí innovan ellos mismos o catalizan la innovación de otros. Aunque no existe una definición generalmente aceptada de lo que constituye un Laboratorio, se puede esperar que el “enfoque lab” incorpore la experimentación en un espacio seguro, con el objetivo de generar ideas útiles que hagan frente a necesidades sociales y demuestren su efectividad en la práctica. Existen varios centenares de labs, principalmente basados en el uso de la tecnología, que permiten que los usuarios participen aportando datos, opiniones e ideas. Algunos se encuentran dentro, algunos están fuera y otros tienen un pie en el Gobierno, en la universidad o en el sector privado.

No obstante, algunas experiencias de labs muestran que en ocasiones pueden ser dogmáticos en su adhesión a un solo método, pueden tener poco impacto directo en la transformación de la capacidad del gobierno para mejorar la vida de las personas, pueden ser caros y, sobre todo, pueden preferir el conocimiento de los expertos por encima de los ciudadanos excluyendo la rica experiencia de la comunidad. En The GovLab partimos de la hipótesis que las instituciones más inteligentes saben cómo articular y definir los problemas públicos más importantes y a continuación plantear soluciones a partir del aprendizaje obtenido de los “datos” y de las “personas”. Tienen la capacidad para enfrentarse a los problemas con mayor efectividad y legitimidad porque integran el uso de evidencia y tecnología con la inteligencia colectiva, usando la colaboración a través de procesos de resolución de problemas.

Pero saber cómo usar los datos y la inteligencia colectiva exige tener la mentalidad y las capacidades de lo que llamamos el emprendedor público. El emprendedor público es alguien que quiere innovar para el bien público y, para ello, trabaja de una manera más abierta y más colaborativa, superando la formación que hasta ahora han recibido los funcionarios públicos. Pero la emprendeduría pública se diferencia de las teorías sobre la empresa privada y social, que se centran en cómo las organizaciones del sector privado pueden resolver los problemas públicos, para

preguntarse cómo las organizaciones públicas y la sociedad civil pueden trabajar de una manera diferente.

Por eso, planteamos un Laboratorio que permita un compromiso cívico mucho mayor en la definición de los problemas y las soluciones en la línea de lo que está haciendo la Oficina de Innovación de Seúl en Corea del Sur. Al aprovechar la extensión del uso de los teléfonos móviles, la ciudad ha facilitado que los ciudadanos se comprometan y proporcionen información e inteligencia al gobierno. De manera parecida, Taiwán ha formado a cientos de funcionarios públicos para que se conviertan en Agentes de Participación, que saben cómo trabajar con los ciudadanos para resolver problemas conjuntamente.

“

GobLab Paraguay será una pieza esencial del ecosistema innovador de Paraguay.

Sin embargo, saber cómo encapsular las aportaciones de los ciudadanos, ya sea que proceda de empresarios, empleados, campesinos, obreros, emprendedores, tecnólogos, investigadores o desempleados, y traducirlas en información y experiencias que permitan apoyar la posterior toma de decisiones públicas requiere aplicar metodologías de trabajo innovadoras. Creemos que el desarrollo de la mentalidad y la capacidad para una innovación “impulsada por los datos y dirigida a las personas” es primordial. Y en ese sentido, el Laboratorio de Innovación Pública es una pieza esencial del ecosistema innovador de Paraguay.

En esta hoja de ruta, The GovLab va a detallar en los próximos capítulos lo siguiente:

En el capítulo II. ¿Por qué un Laboratorio de Digitalización e Innovación Pública? A partir del estudio de la literatura científica, nuestro objetivo es definir el concepto de Innovación Pública más contemporáneo y las necesidades presentes de la administración para innovar. Expondremos también las barreras burocráticas habituales en la administración para innovar y cómo superarlas. Por último, describiremos los paradigmas de innovación, marco teórico esencial que fundamenta la creación del Laboratorio de Innovación. El valor añadido

de este capítulo es justificar científicamente la necesidad de este instrumento de innovación.

En el capítulo III. ¿Qué tipos de Laboratorio de Innovación Pública existen? Nuestro objetivo es definir el Laboratorio de Innovación Pública y a partir de su definición, compararlo con la forma organizativa tradicional para innovar en el sector público: las unidades de modernización. Por último, expondremos las distintas tipologías de Laboratorios de Innovación que existen a lo largo del mundo. El valor añadido de este capítulo es exponer la tipología de Laboratorios, clarificando la confusión conceptual presente y contrastar la diferencia sustantiva entre la clásica unidad de modernización y el GobLab.

En el capítulo IV. Experiencias y aprendizajes de los Laboratorios de Digitalización e Innovación en América Latina y el Caribe. Nuestro objetivo es, a partir de nuestro trabajo de campo (entrevistas semiestructuradas que realizamos a expertos de Laboratorios de LAC), exponer la especificidad del contexto regional para construir un Laboratorio y los aprendizajes y lecciones extraídas de la última década de experiencia de Laboratorios de la región LAC. El valor añadido de este capítulo es exponer conocimientos novedosos y valiosos de los distintos Laboratorios en el contexto institucional latinoamericano.

En el capítulo V. Claves para diseñar un Laboratorio de Digitalización e Innovación Pública. Nuestro objetivo es, a partir de la literatura, nuestra investigación y nuestra experiencia, poner de relieve los elementos centrales que se deben tener en cuenta para diseñar GobLab Paraguay: la misión, las funciones, los métodos, el equipo humano, el espacio físico y arquitectónico, la gobernanza política y adscripción institucional, la audiencia y la gobernanza económica. El valor añadido de este capítulo es amplio: permite tener en consideración aprendizajes esenciales de las mejores experiencias internacionales para poder usarlo, más adelante, en nuestras recomendaciones.

En el capítulo VI. Antecedentes de las políticas de innovación pública en Paraguay. Nuestro objetivo es exponer, de forma sucinta, una selección de las políticas más importantes de innovación del sector público realizadas en Paraguay. El valor añadido de este capítulo es que estos antecedentes nos permiten conectar los conocimientos de los capítulos anteriores con la realidad institucional de Paraguay en la búsqueda de proponer recomendaciones adaptadas al contexto real de Paraguay.

En el capítulo VII. GobLab Paraguay: Recomendaciones programáticas y operativas para su creación y puesta en marcha. En este último capítulo, fruto de todo el trabajo anterior, detallaremos la hoja de ruta de Paraguay para construir GobLab. El valor añadido de este apartado que, permitirá traducir en la práctica los conocimientos y aprendizajes internacionales con la realidad y los antecedentes de Paraguay para diseñar, lo más sólidamente posible, GobLab Paraguay. Este capítulo contará con: (1) pasos a seguir para la creación y puesta en funcionamiento del laboratorio; (2) el plan de actuación a tres años vista, con una propuesta de la visión, misión, objetivos, funciones y metodología; (3) una propuesta de tres diferentes metodologías innovadoras que GobLab Paraguay puede hacer uso en su día a día: Smarter Crowdsourcing, Multi-City Challenge, Data Collaboratives; por último (4) propondremos una agenda formativa de GobLab Paraguay, que cubre diferentes formatos, modalidades, temáticas y público objetivo, además de una clínica de proyectos de digitalización e innovación.

2. ¿POR QUÉ UN LABORATORIO DE DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN PÚBLICA?

Las administraciones públicas tradicionales tienden a ser reactivas a las políticas de innovación en la medida que la naturaleza del propio proceso político, el modelo organizativo burocrático y el perfil de sus empleados actúan como barreras a un cambio organizativo de lógica horizontal y abierta. Los laboratorios de innovación encarnan el cambio de paradigma sobre cómo debemos entender y promover la innovación en el sector público, abandonando un modelo de carácter aleatorio y reactivo, caracterizado por iniciativas aisladas y no replicables dirigidas por expertos, y promoviendo un ecosistema de innovación que actúa como infraestructura permanente para su institucionalización. En este sentido, estos laboratorios se entienden como la expresión más ambiciosa para incorporar sistemáticamente la innovación en el sector público, estableciendo un clima y entorno propicios para que florezca la creatividad y la co-creación con el sector privado y la ciudadanía, aprovechando la inteligencia colectiva de la sociedad. La creación de GobLab Paraguay como el primer laboratorio de innovación pública del país constituye una clara señal de que el Gobierno se toma en serio la innovación como una política estructural y sistémica, creando un espacio que permite sobrepasar las barreras tradicionales a la innovación en el sector público.

La revolución tecnológica que ha tenido lugar en esta última década es el principal motor que obliga a repensar la forma en que las administraciones públicas trabajan e innovan. Tanto es así que, en el contexto actual, resulta imposible separar digitalización de innovación. Al tiempo que se acelera el desarrollo de nuevas tecnologías digitales también aumenta la velocidad en que las instituciones públicas necesitan reinventarse para adaptarse a nuevas oportunidades y necesidades de la sociedad. El paradigma administrativo que conecta tecnología e innovación pública es conocido como “Gobierno Abierto” y se caracteriza por la promoción de políticas de transparencia, colaboración con organizaciones externas, participación ciudadana y rendición de cuentas. Teniendo en cuenta esta insolubilidad, GobLab Paraguay tiene que conectar la digitalización con la innovación, liderando las políticas de modernización del país.

2.1 EL BINOMIO DIGITALIZACIÓN-INNOVACIÓN

“

En el cruce de la innovación pública y el GovTech es precisamente donde debemos ubicar todas las políticas de Gobierno Abierto.

La necesidad de innovar en el sector público siempre ha existido y ha sido una constante histórica. Hablar de innovación o modernización del sector público no es, por tanto, un tema nuevo (Mohr, 1969; Hartley, 2005; Mulgan, 2007). Las instituciones públicas deben reinventarse constantemente para adaptarse a las nuevas realidades que la sociedad, el mercado y la tecnología requieren. La revolución tecnológica que ha tenido lugar esta última década, de hecho, se perfila como el principal motor que obliga a repensar las formas por las cuales la administración pública innova.

Tanto es así que, en el contexto actual, resulta imposible separar digitalización de innovación en la medida que esta revolución tecnológica ha situado la incorporación de nuevas tecnologías en el centro de los retos de gobernanza de las instituciones públicas (Digital Future Society, 2019). Las tecnologías digitales, han abierto la puerta a una serie de nuevas soluciones basadas en la generación y análisis de datos, opiniones e ideas, en tiempo real, que nos permiten acercarnos al ciudadano y mejorar la calidad de los servicios públicos prestados.

Las tecnologías digitales están así transformando las políticas públicas, modelando un nuevo paradigma de gestión pública basado en la transparencia, el trabajo en red y la participación que pone a los ciudadanos en el centro del proceso de toma de decisiones. Como afirma la OCDE (2019), la innovación del sector público se ve reforzada por el crecimiento de un nuevo sector llamado GovTech¹ que permite, a bajo coste, co-crear políticas aprovechando la inteligencia colectiva de la sociedad.

¹ Aunque no hay un consenso universal sobre la definición de GovTech (Digital Future Society, 2019), una definición que nos parece acertada es: “un ecosistema en el que las startups y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) proporcionan productos y servicios tecnológicos al sector público” (Filer, 2019)

En el cruce de la innovación pública y el GovTech es precisamente donde debemos ubicar todas las políticas de Gobierno Abierto. Este término, acuñado a finales de 1970 en Inglaterra, reclamaba la apertura del gobierno y la participación ciudadana frente al secretismo con el que se actuaba (Ramírez-Alujas, 2011). Décadas después, esta revolución tecnológica ha reforzado los principales ejes de intervención de las políticas de Gobierno Abierto —la rendición de cuentas, la colaboración, la transparencia y la participación— al expandir las herramientas disponibles para materializarlo (OCDE, 2017a).

En el marco del Gobierno Abierto se ha ido elaborando el nuevo paradigma del “Estado Relacional” o “Estado Abierto” que incluye, además de estos cuatro principios, la innovación pública como principio estructural y estructurador de la administración. El informe titulado "De un Gobierno abierto a un Estado abierto en América Latina y el Caribe" (CEPAL, 2017: XVII) define a ese Estado Abierto como el que:



abre sus puertas al mundo; co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que antes estaban estrechamente vigilados; aprovecha el poder de la colaboración masiva; rige sus operaciones por el principio de transparencia; y se mueve no como una instancia aislada sino como algo nuevo - una organización verdaderamente integrada y en red.

2.2 BARRERAS BUROCRÁTICAS A LA INNOVACIÓN PÚBLICA

Ante esta necesidad de innovar permanentemente, es inevitable referirse a los desafíos que conlleva hacerlo en un entorno público en la medida que es sabido que las tradicionales estructuras burocráticas tienden, en lugar de impulsar, a ser una barrera para la innovación. El Grupo de Expertos de la Comisión Europea sobre Innovación en el Sector Público, puso nombre a cuatro grandes barreras internas (European Commission, 2013):

- ▶ Un marco regulatorio desfavorable.
- ▶ Una falta de liderazgo sostenido para la innovación.
- ▶ Conocimiento limitado y poca capacidad de aplicación de procesos y métodos innovadores.
- ▶ Un uso impreciso y poco sistemático de los datos y más en concreto de la medición.

Bason (2018) refuerza el análisis de estas barreras internas para la innovación que conllevan no concebir la innovación como una política estructural y transversal que ponga las necesidades del ciudadano en el centro de la ecuación. La tabla incluida a continuación destaca algunos de estos elementos relacionados con la propia naturaleza del proceso político, el modelo organizativo del sector público y el perfil de sus empleados.

Tabla 1: Límites de las organizaciones públicas para innovar

<p>Pagando un precio por la política</p>	<p>Las organizaciones públicas están gobernadas con una lógica de carácter político y, por tanto, son propensas a querer mantener el poder en vez de compartirlo y a preferir resultados a corto plazo. La competición política puede arruinar, en este sentido, la necesaria colaboración y los cambios estructurales con resultados efectivos a largo plazo.</p>
<p>ADN anti-innovación</p>	<p>A pesar del discurso sobre la reinención y la emprendeduría en el sector público, las organizaciones públicas en su mayoría siguen funcionando bajo una lógica jerárquica y burocrática. En muchos países, la administración está altamente sectorializada —vertical y horizontalmente— y las posibilidades y deseos de cooperar entre estos departamentos no está siempre garantizada. Aislamiento organizacional, roles tradicionales y falta de coordinación transversal son aún desafíos significativos.</p>
<p>El miedo a la inclusión</p>	<p>En el sector público hay una fuerte identidad profesional entre sus empleados. Estos profesionales, a veces creen que saben más sobre las necesidades de los ciudadanos que los propios ciudadanos. Por eso no se ven necesario incorporar la participación ciudadana ni la transparencia en el centro de su trabajo.</p>
<p>Centrado en procesos y no en resultados</p>	<p>Mejoras en gestión administrativa es algo que el gobierno hace razonablemente bien, pero innovar servicios y resultados de alta calidad no. El sector público es bueno en cómo hacer las cosas bien —mejorando los mecanismos burocráticos— y no en cómo hacer las cosas correctas —abordando las necesidades y problemas de los ciudadanos a los cuales sirven—.</p>

Tabla 1: Límites de las organizaciones públicas para innovar

<p>Una orquesta sin director</p>	<p>En muchas administraciones, no hay procesos formales que conduzcan a la innovación. Los gestores se centran en el presupuesto y los procesos mientras los empleados se encargan de sus tareas especializadas, pero pocos de ellos tienen habilidades en innovación. Muchas organizaciones públicas no han invertido en la capacidad innovadora de sus empleados, hecho que limita enormemente las posibilidades de que impulsen, entre otras, iniciativas de colaboración abierta, participación ciudadana, desarrollo de prototipos, testeo y experimentación.</p>
<p>Liderando al vacío y la regla de 80/20</p>	<p>El sector privado tiene una clara señal de su rendimiento: ¿Obtengo o no beneficios? Pero el sector público no tiene una señal tan clara. ¿Cómo medir el rendimiento de la salud, la educación o el trabajo social? Muchas organizaciones públicas aún trabajan a ciegas, sin evaluarse. Sin saber evaluarse, ¿cómo saber si una innovación está funcionando o no? Pero una evaluación tradicional nos dice poco sobre lo que hay que hacer en el futuro. Estas evaluaciones terminan reproduciendo la regla 80/20. El 80% de las energías están puestas a entender que se hizo mal y el 20% a entender que hay que hacer para mejorar el futuro.</p>
<p>Problemas de escala</p>	<p>Demasiadas innovaciones se quedan bloqueadas en la administración que innovó. No se reproducen fácil ni automáticamente, ni se escalan ni se difunden. Los métodos que permitan escalar las innovaciones del sector público de una administración a otra no están claros.</p>

Fuente: Bason (2018)

2.3 PARADIGMAS DE INNOVACIÓN

Estas dificultades para promover la innovación en el sector público han producido, en el pasado, el paradigma tradicional de la innovación basado en el incrementalismo aleatorio donde los esfuerzos innovadores de las administraciones están habitualmente dirigidos por unos pocos y aislados individuos, cuyo éxito depende de la iniciativa personal, el poder y la suerte que tengan. La innovación es, por tanto, aleatoria y reactiva y centrada en la mejora interna de los recursos humanos y de los procesos administrativos (Wilson, 1989; Bason, 2007; Mulgan, 2007; Eggers y O’Leary, 2009). Sin duda, este paradigma tradicional se queda corto para abordar los complejos desafíos presentes.

De esta presunción ha ido cuajando, en la última década, un nuevo paradigma de innovación basado en la creación de un ecosistema de innovación, basado en la innovación consciente y sistemática del sector público, que tiene como principal objetivo construir capacidad innovadora en todos los niveles de gobierno, incentivando los procesos de co-creación con los ciudadanos y el sector privado y asignando a la administración el rol de meta-gobernador de la innovación (Mazzucato, 2014; Bason, 2018).

Según este paradigma tenemos que institucionalizar la innovación en la administración construyendo una infraestructura de la innovación, el ecosistema de innovación antes mencionado. A través de este ecosistema, se puede construir capacidad innovadora tanto en el sector público como en el privado. En la vanguardia de este paradigma se encuentra el uso de la co-creación. Término acuñado por Prahalad y Ramaswamy (2004), la co-creación es un proceso de creación donde las nuevas soluciones son diseñadas no solo para los ciudadanos sino también junto a ellos. Este proceso creativo produce al menos dos beneficios: por un lado la diversidad, que implica la incorporación de mayor cantidad de ideas y

“ El paradigma tradicional de la innovación está basado en el incrementalismo aleatorio donde los esfuerzos innovadores de las administraciones están habitualmente dirigidos por unos pocos y aislados individuos, cuyo éxito depende de la iniciativa personal, el poder y la suerte que tengan.

propuestas de diferentes intereses y puntos de vista (Hess y Adams, 2007; Polaine et al, 2013), y, por otro, la realización, permitiendo introducir a los usuarios finales de las políticas en el mismo proceso creativo.

Esta pauta global nos lleva de la pregunta ¿por qué innovar? a la pregunta ¿cómo innovar?, siendo necesario movernos de la innovación aleatoria y fortuita a una aproximación sistémica y estratégica, disputando así la concepción de la innovación dirigida exclusivamente por un reducido número de expertos, a aprovechar la co-creación y la inteligencia colectiva de la sociedad.

Es en este contexto donde emerge la necesidad de crear los laboratorios de innovación pública (Long y Rodríguez, 2017), entendidos como la expresión más ambiciosa de incorporar sistemáticamente la innovación en el sector público, estableciendo un clima y entorno propicio para que florezca la creatividad y la innovación (Bason, 2018). La infraestructura especializada que permite promover el ecosistema de innovación en el sector público y potenciar la co-creación con el sector privado y la ciudadanía (Ramírez Alujas, 2016). En definitiva, una herramienta innovadora al servicio del Estado Abierto (Acevedo y Dassen, 2016).

De tal manera que, ante la pregunta ¿por qué un laboratorio de digitalización e innovación pública?, la respuesta es doble. Primeramente, porque los Laboratorios son nuevos espacios de creatividad o “islas de experimentación” (Tönurist, Kattel y Lember, 2017) que permiten sobrepasar las barreras tradicionales a la innovación en el sector público: reducen la politización y la burocratización, permiten disponer de capital humano especializado en innovación, introducen en su ADN desde el comienzo la co-creación y la experimentación, y tienen incentivos para difundir y escalar sus resultados. Pero también porque es la institución que encarna el cambio de paradigma de la innovación, siendo su establecimiento una clara señal de que el sector público se toma en serio la innovación como una política estructural y sistémica, situando además al laboratorio en cuestión en la vanguardia del ecosistema mundial de innovación.

3. ¿QUÉ TIPOS DE LABORATORIO DE INNOVACIÓN PÚBLICA EXISTEN?

Los laboratorios de innovación pública, también llamados laboratorios de gobierno o “GobLabs”, son agentes de cambio que concentran capital humano interdisciplinar y especializado en promover soluciones innovadoras, para resolver problemas públicos complejos, siguiendo un enfoque experimental y colaborativo que aproveche las posibilidades que nos brindan las nuevas tecnologías para capturar la inteligencia colectiva, que se encuentra dispersa en la sociedad. Es importante diferenciarlos de las unidades de modernización tradicionales, que promueven un modelo de innovación cerrado de enfoque top-down, y conocer que existen múltiples términos intercambiables para referirse a estos laboratorios (public innovation labs, i-teams, i-labs, public policy lab, government innovation lab, change lab, design lab o social innovation lab, entre otros). Sin embargo solamente la terminología living lab, traducido frecuentemente como banco de pruebas, merece una aclaración adicional en la medida que se refiere a un modelo de laboratorio muy particular fruto de un acuerdo de colaboración de carácter académico entre diferentes organizaciones públicas y/o privadas que mide en tiempo real la experiencia del usuario y la usa para moldear las soluciones finalmente adoptadas. GobLab Paraguay debe constituirse como un laboratorio de innovación pública.

Los laboratorios de innovación pública se pueden clasificar en función del foco de su actividad (laboratorios centrados en el análisis de datos versus laboratorios centrados en la participación ciudadana), del ámbito temático en el que centran su acción (transversal, educación, salud, etc.), de la fase del ciclo de las políticas públicas en que focalizan su trabajo (definición de problemas, identificación, implementación o evaluación de soluciones), su modelo de gestión (directa o indirecta en base a financiación de terceras organizaciones) y del grado de independencia respecto al gobierno (unidad versus agencia independiente). GobLab Paraguay debe definir sus preferencias en cada una de estas dimensiones.

3.1 CÓMO DEFINIR LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA

“

El término “laboratorio” se coge prestado de la ciencia para hacer referencia a la experimentación, la investigación y el testeo de soluciones.

La emergencia de múltiples laboratorios de innovación pública alrededor del mundo ha permitido reflexionar sobre su contenido conceptual. De hecho, la diversidad de fórmulas que adoptan hace que Williamson (2015) los defina como un mix de organizaciones híbridas que podrían ubicarse entre los think tanks y las empresas sociales. Fijémonos primero sin embargo en un elemento común a todos ellos que es el término “laboratorio”. De acuerdo con la OCDE (2016), el término “laboratorio” se coge prestado de la ciencia para hacer referencia a la experimentación, la investigación y el testeo de soluciones. Uno de los objetivos de todos los laboratorios de innovación es hacer que los participantes colaboren abiertamente para crear prototipos y ofrecer nuevas soluciones a retos sistémicos.

Más específicamente, los laboratorios de innovación involucran a los participantes en todas las etapas del proceso de toma de decisiones a través de la co-creación. Existen multitud de definiciones que enfatizan esta dimensión colaborativa, pero una de las más aceptadas es la de Gryszkiewicz, Lykourantzou y Toivonen (2016: 16):

“

una organización semiautónoma que promueve la incorporación —a largo plazo— de diversos actores en una colaboración abierta para el objetivo de crear, elaborar y prototipar soluciones disruptivas a desafíos sistémicos pre-identificados.



- ▶ Productores o facilitadores de innovaciones – tanto sociales como técnicas.
- ▶ Plataformas de colaboración, creatividad y co-creación.
- ▶ Centros de testeo para la política basada en la evidencia empírica.
- ▶ Espacios para el diálogo y el empoderamiento de los ciudadanos.
- ▶ Productores y catalizadores de conocimiento.
- ▶ Centros de investigación-acción que involucran equipos multidisciplinarios compuestos por diseñadores y científicos sociales.
- ▶ Laboratorios de ideas o think tanks para tomar decisiones informadas.

Centros de incubación que tienen por objeto mejorar la cultura innovadora y los nuevos paradigmas culturales dentro de una organización cambiando la mentalidad de los empleados públicos.

Espacios para experimentar con nuevas formas de resolver viejos problemas.

Desde el The GovLab, definimos a los Laboratorios de Innovación Pública como agentes de cambio que concentran capital humano interdisciplinar y especializado en promover soluciones innovadoras para resolver problemas públicos complejos siguiendo un enfoque experimental y colaborativo que aproveche las posibilidades que nos brindan las nuevas tecnologías para capturar la inteligencia colectiva que se encuentra dispersa en la sociedad, generando prototipos que más adelante puedan generalizarse.

3.2 UNIDADES DE MODERNIZACIÓN VERSUS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA

Ahora bien, como se explicó anteriormente, la innovación en el sector público no es una actividad nueva, sino que ha habido diversas oleadas en la historia de la innovación del sector público (Bason, 2018). Esta innovación, en décadas pasadas, fue generalmente impulsada por unidades de modernización: equipos o comisiones de trabajo dependientes de un Ministerio —en general el Ministerio de Función Pública—, que congregan a un conjunto de expertos en innovación, siempre procedentes de la propia administración pública, con el mandato político de llevar a cabo reformas del Estado. Entonces, la pregunta clave es ¿en qué se distinguen las unidades de modernización y los laboratorios de innovación pública? En la siguiente tabla se pueden ver algunas de las diferencias esenciales entre ambas fórmulas organizativas y como éstas, en general, atienden a un paradigma de innovación distinto.

Siguiendo esta tabla, podemos observar una gran diferencia entre un modelo y otro. Los elementos centrales de diferenciación, que son a su vez los que aportan más valor al nuevo paradigma son: la lógica de mejora de los servicios públicos centrándose en las necesidades del ciudadano, la experimentación y el desarrollo de prototipos, la innovación institucionalizada, el trabajo en red y la co-creación. En la medida que estas características son esenciales y difícilmente desarrolladas por las unidades de modernización, es fundamental apostar por este nuevo modelo organizativo para el impulso de la innovación pública.

Tabla 2: Unidades de Modernización vs. Laboratorios de Innovación Pública

Unidad de Modernización	Laboratorio de Innovación Pública
Innovación pública cerrada	Innovación pública abierta
Servicio público centrado en la administración	Servicio público centrado en el ciudadano
Incorporación directa de las medidas modernizadoras	Experimentación y desarrollo de prototipos
Enfoque Top-down	Enfoque Bottom-up
Principios de eficiencia/eficacia	Creación de valor público
Centrado exclusivamente en conocimiento experto	Potencia y aprovecha la inteligencia colectiva
Método burocrático de trabajo	Método colaborativo de trabajo
Centrado en la mejora continua	Implementa cambios disruptivos en la administración
Dependiente de voluntarismo profesional o liderazgo político puntual	Innovación institucionalizada
Dependencia jerárquica	Mayor flexibilidad y autonomía organizativa y de misión
Trabajo vertical dentro de la administración pública	Trabajo en red con el ecosistema innovador
Concentración de conocimiento jurídico-económico	Interdisciplinariedad
Dependiente de la longevidad del gobierno	Mayor supervivencia a cambios de color político
Atrae solo a talento de dentro de la administración (empleados públicos)	Mayor capacidad de atracción de talento de dentro y fuera de la organización
Centrado en procesos	Centrado en resultados

Fuente: elaboración propia

3.3 TIPOLOGÍA DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA

Como se puede observar, las diferencias en la misión, función, método, gobernanza y equipo humano entre las unidades de modernización y los Laboratorios de Innovación son evidentes. No obstante, ¿hay diferentes tipologías de Laboratorio de Innovación Pública? La respuesta es clara: existen diferentes tipos de Laboratorios y denominaciones para referirnos a los mismos. La principal confusión surge de las diferentes terminologías emergentes que a veces se utilizan indistintamente, como i-teams (Nesta, 2014), i-labs (Tönurist, Kattel y Lember, 2017), X Labs (Bason, 2018), public policy lab (Fuller and Lochard, 2016), government innovation lab (Parson Desis Lab, 2013), change lab (Public Policy Forum, 2013), design lab (Torjman, 2012) o social innovation lab (Kieboom, 2014). Entonces ¿acaso hay alguna diferencia sustancial entre estas denominaciones?

Mientras la mayoría de términos simplemente etiquetan de forma distinta el mismo tipo de ente (laboratorio de innovación), existe una nomenclatura de uso extendido que si se corresponde a otro modelo de laboratorio y que conviene destacar: los living labs o bancos de pruebas. En la siguiente tabla se destacan las principales diferencias entre ambos:

Tabla 3: Comparación entre Innovation Labs y Living Labs

Innovation Labs	Living Labs
Centrado en creación y experimentación “ <i>quick & dirty</i> ”	Centrado en el desarrollo de la innovación y en la experimentación de la vida real.
Equipo multidisciplinar	Organización multi-actor
Potencialmente centrado en el ciudadano	Prioritariamente centrado en el ciudadano
Proyectos de innovación del Sector Público	Proyectos de Innovación del Sector Público y del Privado
Más ágil y volátil debido a su pequeñez y relativa independencia	Más formal a nivel organizativo debido a las asociaciones multi-actor
Centrado en la definición de problemas y soluciones	Centrado en la generación de metodologías y conocimiento
Facilitadores	Método colaborativo de trabajo
Centrado en procesos	Implementadores

Fuente: Dimitri y Tõnurist (2016)

En este sentido, tanto los innovation labs como los living labs están centrados en el usuario, en la experimentación y en la colaboración. Sin embargo los living labs son normalmente fruto de un acuerdo de colaboración de carácter académico entre diferentes organizaciones públicas y/o privadas que conecta un proyecto de investigación con experimentación en tiempo real para medir el funcionamiento e impacto de determinadas decisiones. El objetivo central es captar la experiencia

del usuario y usarla para moldear las soluciones finalmente propuestas. Esta forma de trabajar permite a los living labs generar innovaciones concretas y tangibles, basadas en las contribuciones de los usuarios y de las comunidades, y avanzar en la comprensión —sobre todo académica— de los principios y procesos de innovación abierta (Parson Desis Lab, 2013). Ejemplos reconocidos internacionalmente serían el [MIT Living Lab](#) o el [National University of Singapore Living Lab](#).

Un asunto para destacar en esta diferenciación es que los living labs son entes híbridos, de colaboración público-privada (Dimitri y Tönurist, 2016) mientras los innovation labs, son netamente públicos, aunque puntualmente colaboren con el sector privado en el marco de iniciativas concretas.

En virtud de esta diferenciación, aunque en el marco de este estudio nos estemos centrando únicamente en los laboratorios de innovación del sector público, debemos añadir que el sector privado creó laboratorios de innovación antes que el sector público aplicando la metodología del design thinking y el human-center design para conocer mejor las necesidades del usuario y así poder diseñar productos que resultan más atractivos para los mismos. Así mismo, conviene destacar que también existen laboratorios de innovación pública en el sector privado, como es el caso de [Nesta](#), el [Danish Design Centre](#) o el propio [The GovLab](#).

“

Los Laboratorios de Innovación Pública son laboratorios que dependen del Gobierno y que sirve para fomentar la innovación pública.

Ante toda esta confusión terminológica, al igual que Ramírez Alujas (2016), NovaGob.Lab et al. (2017), y Red InnoLabs (2018), nuestra opción es usar el término Laboratorio de Innovación Pública, utilizando como contracción GobLab —Laboratorio de gobierno. Nos parece que de esta manera clarificamos el objetivo de nuestra propuesta: un laboratorio situado en el gobierno que sirve para la innovación pública.

Finalmente, es interesante contemplar los criterios de clasificación de estos Laboratorios de Innovación Pública o Laboratorios de Gobierno propuestos por Nesta (2014) en función de los siguientes ejes:

- ▶ Los métodos que utilizan:

- Laboratorios de co-creación, utilizan user-center innovation y design thinking.
 - Laboratorios digitales, utilizan más el análisis de big data y behavioural economics.
- ▶ El campo en el que trabajan, como la educación, la vivienda o la salud.
 - ▶ La etapa del ciclo de gestión de las políticas públicas en que focalizan su trabajo, desde la definición de problemas hasta la generación de soluciones y su implementación o evaluación
 - ▶ Su modelo de gestión directa o indirecta, ejecutando directamente los proyectos o bien financiando la innovación de terceros mediante convocatorias.
 - ▶ El grado de involucramiento con el gobierno, en función del grado de independencia con el que operen.

4. EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DE LOS LABORATORIOS DE DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE²

En la última década, los laboratorios de digitalización e innovación han ido emergiendo en los diferentes países de América Latina y el Caribe (ALC). El primero se estableció en 2013 en Ciudad de México y, casi 8 años después, ya existen más de 30. Los laboratorios más exitosos de la región responden a un mismo patrón: son laboratorios de innovación pública, dependientes del poder ejecutivo nacional, normalmente del ministerio encargado de liderar las políticas TIC, y centran su actividad o bien en la digitalización y uso de datos, o bien en la co-creación y la participación. Casi 8 años de experiencia en la creación y gestión de estos laboratorios permite extraer lecciones importantes aprendidas que es importante considerar en el momento de poner en marcha GobLab Paraguay.

² Para redactar este capítulo hemos elaborado un estudio de campo exhaustivo a través de la realización de un análisis documental detallado y múltiples entrevistas en profundidad con el objetivo doble de identificar los laboratorios de innovación públicos más relevantes a escala mundial y regional (ALC) y sus principales aprendizajes. Para más detalle ver el **Anexo I**. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada.

Algunas de estas lecciones son:

- ▶ La innovación no es un privilegio sino una herramienta para abordar las cuestiones sociales más básicas y urgentes.
- ▶ Sin embargo, es importante abordar primero los problemas más arraigados que existen en el país y no otras iniciativas más sofisticadas.
- ▶ Hay que aprovechar un floreciente ecosistema de innovación y un talento humano regionales medios muy superior al del resto del Sur Global.
- ▶ Impedir la politización del laboratorio y transformarlo en una política de Estado es imprescindible para su supervivencia
- ▶ El laboratorio necesita tener autonomía en el proceso de toma de decisiones, plena capacidad jurídica para obrar e independencia financiera.
- ▶ El laboratorio debe ayudar a superar la elevada fragmentación y descohesión del ecosistema de innovación regional.

En la última década, los laboratorios de digitalización e innovación han ido emergiendo a lo largo de América Latina y el Caribe (ALC). El primero se estableció en México, en 2013. Llamado “Laboratorio Para La Ciudad”, su objetivo era convertirse en un espacio en el que los ciudadanos, la sociedad civil, la academia y el gobierno se reunieran para discutir los principales desafíos de Ciudad de México y luego tomar acciones conjuntas. Su producto más importante fue la co-creación de la Constitución de la Ciudad de México³. Este éxito inicial, junto a la experiencia de los Laboratorios de Innovación en América del Norte y Europa, impulsó la expansión de estos espacios de innovación y creatividad al resto de América Latina. Entre los primeros se encuentra, también en 2013, el Laboratorio de Innovación para la ciudad de Buenos Aires⁴ en Argentina y, en 2014, el Laboratorio de Gobierno⁵ de Chile. A inicios de 2020 existen, al menos, 31 Laboratorios de Innovación en ALC.

Con el objetivo de recopilar aprendizajes valiosos de algunos de los laboratorios de innovación más exitosos de la región que puedan ser útiles para informar la creación de GobLab Paraguay,

³ Véase: <https://labcd.mx/experimentos/constitucion-cdmx/>

⁴ Véase: <http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/gobiernoabierto/smart-lab>

⁵ Véase: lab.gob.cl/

realizamos un extenso análisis documental y diversas entrevistas para identificar las experiencias más relevantes con base al número de personas beneficiadas, número de proyectos ejecutados, métodos innovadores utilizados, reconocimientos y premios externos recibidos, impacto institucional (dentro del sector público) e impacto social (fuera del sector público).

Para cada uno de los nueve estudios de caso finalmente seleccionados se analizó, entre otros, su posicionamiento en la estructura gubernamental, las esferas de interés, los proyectos desarrollados y los recursos disponibles. En el Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada se detallan los resultados de este análisis, incluida una tabla comparada que permite identificar similitudes y diferencias entre ellos y las conclusiones agregadas de las entrevistas. En las siguientes páginas incluimos, a modo de síntesis⁶, la información más relevante y sustanciosa.

Tabla 4: Selección Laboratorio de Innovación en América Latina y el Caribe

Nombre	País	Año	Adscripción	Misión
Laboratorio para la Ciudad	México	2013	Entidad gubernamental del gobierno local de México	Mejorar el diseño de políticas públicas y las condiciones sociales en la Ciudad de México
Laboratorio de Gobierno	Argentina	2016	Entidad del Gobierno Federal dependiente del Secretariado de Innovación Pública y Abierta	Promover políticas de innovación en el sector público
Lab Hacker	Brasil	2014	Entidad dependiente del poder legislativo nacional de Brasil	Incrementar la transparencia y la participación ciudadana en el proceso legislativo
Aruba Government Lab	Aruba	2018	Entidad del Gobierno Federal dependiente del Ministerio de Innovación	Implementar un plan de innovación centrado en las personas: Aruba Innova 2030

⁶ La versión extendida de la Tabla 5 está disponible en **Anexo I**. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada.

Tabla 4: Selección Laboratorio de Innovación en América Latina y el Caribe

Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital	Uruguay	2016	Entidad del Gobierno Federal dependiente de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.	Mejorar los servicios públicos promoviendo la co-creación de soluciones sostenibles
GNOVA	Brasil	2016	Entidad gubernamental del Gobierno Federal	Transformar la forma en que el gobierno se relaciona con la sociedad centrándose en las personas y sus necesidades.
Laboratorio de Gobierno	Chile	2015	Entidad gubernamental del Gobierno Nacional	Capacitar y movilizar a ciudadanos y funcionarios en enfoques innovadores para ayudar al gobierno a comprender y resolver mejor los problemas públicos
Laboratorio de Innovación de Quito	Ecuador	2015	Entidad del Gobierno Local dependiente de la Secretaría General de Planificación	Fomentar la innovación y la co-creación para aportar soluciones para resolver problemas públicos

Fuente: elaboración propia a partir de Anexo I

A continuación, se resumen algunas conclusiones interesantes que podemos extraer analizando que tienen en común estas experiencias exitosas de la región:

- ▶ Aunque existen experiencias locales, la gran mayoría de las experiencias más exitosas se sitúan a nivel del Estado nacional.
- ▶ A su vez, la mayoría de los laboratorios de innovación más exitosos están bajo la dependencia del poder ejecutivo y, concretamente, un número significativo está bajo el ministerio que lidera las TIC.



El prototipo de laboratorio de América Latina y el Caribe es dependiente del poder ejecutivo nacional y se centra en promover la innovación pública o bien a través de la digitalización y uso de datos, o bien a través de la co-creación y la participación.

- ▶ Pese a que la gran mayoría se conciben como Laboratorios de Innovación Pública, no hay tal claridad respecto a la misión y al método. Sin embargo, podemos agruparlos en dos grandes grupos:
 - Los laboratorios que se centran en la co-creación, la innovación abierta y la participación ciudadana.
 - Los laboratorios que se centran en la promoción del gobierno digital.
- ▶ A nivel de metodología, estos dos grandes grupos coinciden con una preferencia a un tipo de métodos sobre otros:
 - Los laboratorios que se centran en la co-creación, la innovación abierta y la participación ciudadana, utilizan como principal enfoque metodológico el design thinking y el diseño centrado en la persona o human-centered design.
 - Los laboratorios que se centran en la promoción del gobierno digital, utilizan más el análisis de grandes datos.
- ▶ Finalmente, la mayoría de los Laboratorios de Innovación más exitosos están orientados a la mejora de las políticas públicas gubernamentales.

En definitiva, de esta muestra se dibuja un tipo de laboratorio, dependiente del poder ejecutivo nacional, diseñado como un laboratorio de innovación pública y centrado, o bien en la digitalización y uso de datos, o bien en la co-creación y la participación, con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas promovidas.

Entrando ya en aspectos más cualitativos, las entrevistas en profundidad a expertos que han liderado casos exitosos de innovación en ALC permiten extraer algunas lecciones relevantes para la creación y puesta en funcionamiento de GobLab Paraguay. A continuación, recogemos el consenso de los expertos entrevistados.

Casi 8 años de experiencias de Laboratorios de Innovación permiten extraer lecciones, tales como:

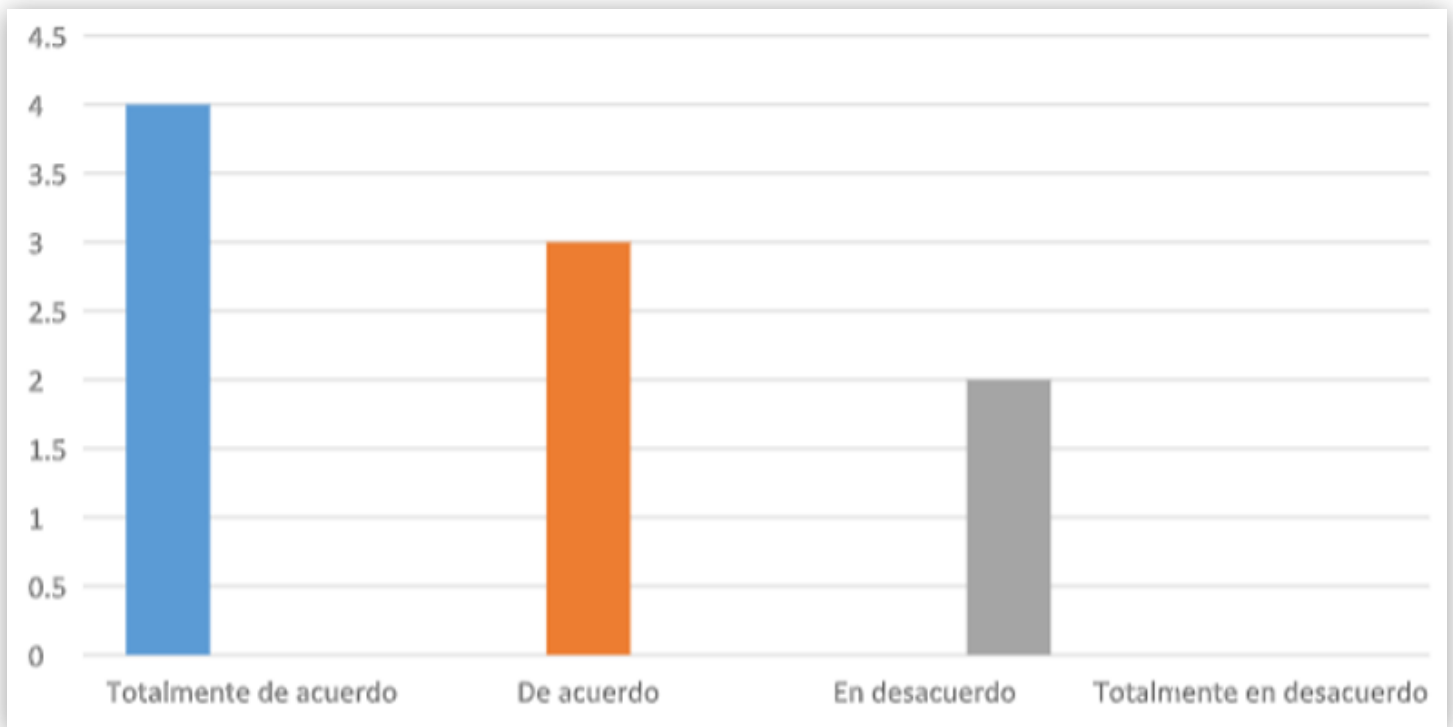
- ▶ **Primera lección:** el contexto latinoamericano de innovación, aunque presenta sus particularidades, sigue siendo similar al del resto del mundo. No obstante, algunas diferencias claves señaladas por los expertos fueron las siguientes:
 - ▶ En ALC el sector público se considera a menudo obsoleto. La falta de un marco democrático consolidado produce desconfianza de los ciudadanos hacia su sector público.
 - ▶ El ecosistema de innovación en ALC está altamente fragmentado entre los gobiernos, las empresas, las ONG y la sociedad civil y el nivel de descohesión entre estos sectores es significativo.
 - ▶ En cuanto a la innovación, ALC tiene una cultura de colaboración creativa y una capacidad técnica superiores a la del resto de países en vías de desarrollo y esto es un gran capital disponible que se debería potenciar.
 - ▶ Los funcionarios públicos de ALC tienen en general aversión a la aproximación ensayo-error, en la medida que muchos gobiernos no proporcionan un espacio para experimentar libremente y sin consecuencias. Los laboratorios de innovación son, en este contexto, especialmente importantes porque permiten generar este espacio.
 - ▶ En ALC, los marcos legales que regulan temas de carácter tecnológico están anticuados en la medida que muchos tienen más de una década.
- ▶ **Segunda lección:** los críticos de la innovación, destacan que ésta es un privilegio que sólo los países ricos pueden permitirse. Sin embargo, la innovación nace de la necesidad. La innovación y la resolución de problemas no se excluyen mutuamente. Al contrario, debe

considerarse una inversión necesaria que ayudará a resolver los problemas más básicos. De esa manera, hay que tener en cuenta que:

- ▶ Las metodologías innovadoras ayudan a identificar mejor los problemas y pueden ayudar a resolver los problemas más urgentes y complejos que sufre ALC.
- ▶ Sin embargo, al potenciar la innovación en ALC, se recomiendan que los gobiernos se centren primero en abordar los problemas más arraigados que existen en la región, en lugar de tratar de implementar la innovación con fines más innovadores.
- ▶ Los Laboratorios de Innovación Pública en ALC están abriendo nuevas posibilidades para la generación de datos y el análisis de políticas. Sin embargo, la aplicación de enfoques innovadores a los problemas económicos y sociales requiere un capital humano y unas herramientas tecnológicas que no suelen estar al abasto de los países más subdesarrollados de la región.
- ▶ **Tercera lección:** para el diseño de un Laboratorio de Innovación Pública, los expertos recomiendan que los gobiernos definan claramente la razón por la que se constituye el laboratorio y que la adapten al contexto social. Y que, para ello, tengan en cuenta los siguientes consejos:
 - ▶ Los gobiernos deben institucionalizar el laboratorio y convertirlo en una parte clave del organigrama del propio gobierno.
 - ▶ Deben tener claro quién gestionará el laboratorio y deben dotarlo de una razón de ser y un mandato claro que no se base simplemente en la buena voluntad política.
 - ▶ Ser más plural: incluir todas las voces y perspectivas al proceso de innovación.

- ▶ Proteger al GobLab de la politización, involucrando tantas voces políticas de la izquierda y la derecha en sus proyectos como sea posible.
- ▶ El laboratorio también necesita tener autonomía en el proceso de toma de decisiones, independencia financiera, facultades legales y plena capacidad jurídica para operar. Esto hará que la innovación sea una política de Estado y no un proyecto de la administración actual. En el contexto de ALC, esto es imprescindible para hacer que el laboratorio sea resistente a los ciclos de cambio electoral.
- ▶ El Gobierno debe entender que el Laboratorio, aunque tenga victorias a corto plazo, es por naturaleza un ente que produce impactos a largo plazo. El impacto de largo plazo del laboratorio será el legado que deje el gobierno a la institucionalidad democrática del país.
- ▶ **Cuarta lección:** la amplia mayoría de los expertos considera que la innovación en el sector público ha llegado para quedarse, y que la creación de Laboratorios de Innovación se convertirá en una política de Estado en ALC. Tal y como se puede observar en la siguiente gráfica, una amplia mayoría de los expertos encuestados considera que, efectivamente, las políticas de innovación serán un asunto de Estado independientemente del color político del Gobierno.

Gráfico 1: ¿La innovación se convertirá en una política de Estado en ALC?



Fuente: elaboración propia a partir de Anexo I



EN CONCLUSIÓN

- ▶ Después de más de ocho años de experiencia en la creación y gestión de laboratorios de innovación, la región ALC tiene lecciones aprendidas importantes que pueden ayudar a los gobiernos de la región que buscan establecer un nuevo laboratorio.
- ▶ La innovación, si se aplica a un contexto local, no es un privilegio sino una herramienta para abordar las cuestiones sociales más básicas y urgentes de ALC.
- ▶ De hecho, existe un consenso cada vez mayor en cuanto a que la innovación y las tecnologías digitales pueden abordar las cuestiones de política relacionadas con la desigualdad socioeconómica en América Latina y el Caribe.
- ▶ ALC cuenta con un floreciente ecosistema de innovación y un talento humano superior al del resto del sur global, que debe saber aprovechar.
- ▶ Los gobiernos de ALC deben hacer que los laboratorios sean resistentes a los cambios electorales. Para ello incorporar voces distintas, diversidad de actores, ciudadanos e involucrar a todos los partidos, sean de izquierda o derecha, para impedir su politización.
- ▶ En este sentido, es importante centrar la agenda de trabajo del GobLab en los asuntos centrales de la agenda del Gobierno, de tal manera que se aumente la posibilidad de que las innovaciones sean tomadas en cuenta, implementadas y escaladas (Acevedo y Dasen, 2016).
- ▶ También es necesario perder el miedo al fracaso, incentivando, en lugar de entorpeciendo, el uso de experimentos aleatorios o metodologías de testeo.

5. CLAVES PARA DISEÑAR UN LABORATORIO DE DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN PÚBLICA

En la última década, la literatura sobre los laboratorios de innovación pública es cada vez más abundante. Instituciones y fundaciones internacionales tales como la Comisión Europea (2013), Parson Desis Lab (2013), Bloomberg Philanthropies y Nesta (2014, 2015), la OCDE (2017), NovaGob.Lab et al. (2017) o la Red Innolabs (2018; 2019a; 2019b), entre otros, e investigadores como Carstensen y Bason (2012), Roberts (2014), Hassan (2014), Price (2015), Reynolds (2015), Williamson (2015), Acevedo y Dassen (2016), Arros y Ramírez Alujas (2017), Long y Rodríguez (2017), Tönurist, Kattel y Lember (2017), Bason (2018), McGann, Blomkamp y Lewis (2018), Rodríguez (2018), Rojas-Martín y Stan (2018), y Ramírez Alujas (2016) han investigado la realidad creciente de los laboratorios de innovación alrededor del mundo.

Crear un nuevo Laboratorio de Innovación Pública es un reto en sí mismo. Solo a través de un diseño inteligente, que piense estratégicamente cuales van a ser sus objetivos, métodos y modelo organizativo, se podrá construir GobLab para promover la innovación en la administración pública a largo plazo. Si se diseña mal, el Laboratorio nacerá lastrado desde el inicio, convirtiéndose en un espacio con poca capacidad de influencia e iniciativa, que languidecerá con el tiempo. El fracaso del Laboratorio puede acarrear graves consecuencias: ralentizará o incluso obstaculizará la innovación pública, se perderán recursos públicos, deslegitimará iniciativas que pretendan transformar la administración, y se pondrá en cuestión los nuevos métodos de innovación. Por eso, invertir el tiempo necesario en el buen diseño del GobLab es fundamental.

“
Crear un nuevo
Laboratorio de
Innovación Pública es
un reto en sí mismo.”

Aprender de otras experiencias nos permitirá evitar errores comunes, pero copiar sin traducir es una mala idea. De hecho, como indica la OCDE (2017), no hay un modelo de éxito establecido y las variaciones entre los laboratorios son muy grandes. El Laboratorio se debe adaptar a la realidad institucional de Paraguay, a sus necesidades, a su historia administrativa, a sus

recursos y a su capital humano. Se deben alinear coherentemente y anudar apropiadamente objetivos, funciones, métodos, gobernanza, equipo humano y mecanismos de financiación del GobLab. Este capítulo tratará de responder a todas esas preguntas mientras resume las principales lecciones que otros Labs nos pueden aportar, para aprender de sus éxitos, pero sobretodo, de sus fracasos.

5.1 MISIÓN, OBJETIVOS Y FUNCIONES

La manera lógica de estructurar un Laboratorio de Innovación Pública es empezar identificando y definiendo el problema de interés público que queremos resolver y diseñar la visión (proyección de lo que se espera alcanzar en el futuro) y misión (descripción de los propósitos que se espera cumplir en el presente) de la organización perfectamente alineadas con esta problemática. Los objetivos, funciones y actividades concretas del laboratorio también deberán alinearse con la misión. Al pensar en posibles problemas, es importante centrarse en los conocidos como problemas “malditos”, es decir, problemas interconectados, sistémicos, complejos y urgentes que, o bien son nuevos y requieren de nuevas fórmulas de intervención, o bien son antiguos pero se ha demostrado que las aproximaciones tradicionales no han funcionado para resolverlos. Con relación a los objetivos, los esfuerzos del laboratorio pueden concentrarse en diferentes fases del ciclo de diseño e implementación de políticas públicas ayudando a identificar problemas, generando nuevas ideas, desarrollando nuevas propuestas, apoyando la implementación de proyectos, evaluando su impacto o bien difundiendo sus resultados. Por lo que a las funciones se refiere, diferentes laboratorios deciden focalizarse en diferentes áreas: investigación, comunicación, networking, asesoramiento, organización de desafíos, diseño, experimentación y producción de conocimiento, entre otras. Así pues, es importante preguntarse: ¿A qué problema o problemas “malditos” pretende dar solución GobLab Paraguay? ¿En qué fases del ciclo de diseño e implementación de políticas públicas queremos concentrar su actividad? ¿Cuáles deben ser sus funciones prioritarias?

5.1.1 DEFINIENDO EL PROBLEMA

La manera lógica de estructurar un Laboratorio de Innovación Pública es empezar pensando el problema de interés público que queremos resolver mediante su misión y funciones, e invertir el tiempo necesario para definirlo/s de manera concreta y accionable (Verhulst, 2013). ¿A qué problema pretende dar solución la creación de GobLab Paraguay? ¿Cuáles son los motivos que justifican su creación? ¿Qué está fallando actualmente en la administración pública que se quiere solventar con la creación de un GobLab? Sin una buena identificación del problema, corremos el riesgo de seguir una lógica invertida: en vez de buscar la solución a un problema, identificamos primero la solución que queremos implementar y después buscamos qué posibles problemas podemos solucionar con la misma, un mal arquetípico en las administraciones públicas (Dente y Subirats, 2014).

Desde la perspectiva del “problema a resolver”, es importante destacar que los Laboratorios de Gobierno son espacios idóneos para intentar buscar soluciones novedosas a los conocidos como problemas “malditos” (Rittel y Webber, 1973), es decir, problemas interconectados, sistémicos, complejos y urgentes (Mazzucato, 2017), que o bien son nuevos y requieren de nuevas fórmulas de intervención o bien son antiguos pero se ha demostrado que la aproximación tradicional no ha funcionado para resolverlos. En ambos casos se necesita un tipo de innovación creativa (*thinking outside the box*) que no puede surgir en el seno de la administración pública tradicional, centrada en los problemas de gestión diaria, y que solamente puede darse en una organización innovadora como un Laboratorio de Innovación Pública. Ejemplos de problemas “malditos” son la vivienda, el cambio climático, el envejecimiento de la población o el desempleo de larga duración, problemas de difícil solución que requieren perspectivas nuevas y frescas y un ambicioso liderazgo público a largo plazo (Bason, 2018).



Se necesita un tipo de innovación creativa (*thinking outside the box*) que no puede surgir en el seno de la administración pública tradicional, centrada en los problemas de gestión diarios. Solamente puede darse en una organización innovadora como un Laboratorio de Innovación Pública.

5.1.2 VISIÓN, MISIÓN Y OBJETIVOS

A partir de la definición del problema, estrechamente relacionada con la visión del laboratorio o, dicho en otras palabras, la proyección de lo que se espera alcanzar en el futuro, podremos concretar coherentemente cuál es la misión del GobLab. Esta misión servirá para alinear el resto de las características del laboratorio, atendiendo a distintos objetivos y concretándose en una serie de funciones y actividades. En última instancia, el catálogo de servicios que pretende proveer. De lo que se trata, con independencia de la misión que se establezca, es de construir una organización orientada a su cometido que pueda, en su función innovadora, producir cambios disruptivos con capacidad de institucionalizarse (Mazzucato, 2019).

La existencia de estos laboratorios de innovación como espacios “liberados” de las actividades diarias (desconectados de la rutina, el miedo al fracaso, los prejuicios y la burocracia) y dedicados a ser las “plataformas creativas” del Gobierno (Hansen y Jakobsen, 2006) tiene que complementarse con un análisis más detallado de los objetivos concretos que pueden desarrollar. Siguiendo las directrices de la OCDE (2017), por ejemplo, los GobLabs pueden servir a distintos objetivos en las diferentes fases del ciclo de diseño e implementación de políticas públicas:

- ▶ **Ayudar a identificar problemas:** cuando los laboratorios de innovación, a través de una serie de dinámicas de carácter participativo y colaborativo, ayudan a identificar problemas de interés

público, facilitando nuevas formas de entender y definir estas problemáticas.

- ▶ **Generar nuevas ideas:** algunos laboratorios centran su actividad en crear espacios de generación de nuevas ideas, promoviendo el uso de herramientas innovadoras para construir conversaciones públicas alrededor de los mismos.
- ▶ **Desarrollar nuevas propuestas:** extendiendo esta lógica horizontal y abierta e incorporando a organizaciones externas, redes de expertos y ciudadanos en el desarrollo y testeo de soluciones innovadoras.
- ▶ **Apoyar la implementación de proyectos:** un rol interesante que también pueden jugar los laboratorios de innovación es el de asesorar a otras unidades del Gobierno que implementen proyectos con un componente innovador, aconsejándoles sobre metodologías, términos de financiación, escalabilidad y coordinación.
- ▶ **Evaluar proyectos:** midiendo los impactos para observar el éxito de los proyectos, promoviendo y escalando los resultados al resto del sector público.
- ▶ **Difundir resultados:** finalmente, los laboratorios de innovación pueden jugar un papel relevante en la difusión de las lecciones aprendidas, escribiendo guías de acción y metodológicas útiles para el resto de las instituciones públicas y privadas del ecosistema de digitalización e innovación.

Aunque es complicado tener los recursos necesarios para poder intervenir en todas las fases del ciclo político-administrativo, es habitual que los Labs se concentren en dos o tres etapas. Todas estas dinámicas contribuyen a generar una cultura de la innovación que, poco a poco, puede transformar la cultura organizativa del conjunto de empleados públicos.

5.1.3 ALINEANDO OBJETIVOS, FUNCIONES Y ACTIVIDADES

A partir de la definición del problema, estrechamente relacionada con la visión del laboratorio o, dicho en otras palabras, la proyección de lo que se espera alcanzar en el futuro, podremos concretar coherentemente cuál es la misión del GobLab. Esta misión servirá para alinear el resto de las características del laboratorio, atendiendo a distintos objetivos y concretándose en una serie de funciones y actividades. En última instancia, el catálogo de servicios que pretende proveer. De lo que se trata, con independencia de la misión que se establezca, es de construir una organización orientada a su cometido que pueda, en su función innovadora, producir cambios disruptivos con capacidad de institucionalizarse (Mazzucato, 2019).

Siguiendo con las funciones, la OCDE (2017) también detalla un listado de tipos de actividades que los labs pueden realizar al servicio del cumplimiento de su misión y objetivos previamente establecidos:

- ▶ **Investigación:** desarrollo de estudios, análisis e informes.
- ▶ **Comunicación:** difusión de noticias, eventos y publicaciones.
- ▶ **Networking:** creación de redes entre diferentes actores.
- ▶ **Asesoramiento:** aconsejar a otras agencias gubernamentales, organizaciones privadas y/o a los ciudadanos que quieran diseñar, implementar o evaluar una iniciativa innovadora.
- ▶ **Desafíos colectivos:** organización de competencias abiertas para solucionar desafíos a través del crowdsourcing.
- ▶ **Diseño:** definir problemas y desarrollar soluciones teniendo en cuenta la experiencia del usuario.
- ▶ **Experimentación:** desarrollo de proyectos piloto y prototipos para comprobar su efectividad antes de su amplia implementación.
- ▶ **Producción de conocimiento:** transformar la evidencia empírica en conocimientos útiles para la toma de decisiones.

Existen múltiples clasificaciones de estos laboratorios en función de sus objetivos y funciones. La OCDE (2017) también propone una agrupando estos laboratorios de innovación en cinco grandes categorías y mapeando que porcentaje de labs se puede agrupar en cada una de ellas: 1) Labs de apoyo y coordinación de soluciones innovadoras (un 34%); 2) Labs promotores de experimentación y testeo (un 33%); 3) Labs que apoyan la mejora continua en el sector público (un 20%); 4) Labs que financian iniciativas innovadoras para el sector público (un 7%); y, finalmente, 5) Labs que proveen networking y apoyan la construcción de capacidades de innovación (un 6%). Estos datos muestran que, por ahora, los GobLabs operan mayoritariamente en las fases iniciales del ciclo de diseño e implementación de políticas públicas: en la creación e implementación de nuevas ideas, a través de nuevos métodos participativos, el uso de datos, y la experimentación y el desarrollo de prototipos.

También resulta interesante ver la clasificación de los laboratorios de innovación realizada por Nesta (2014) según sus objetivos y funciones:

Tabla 5: Selección de Laboratorios de Innovación en ALC

Objetivos	Funciones	Ejemplos
Solucionar problemas altamente prioritarios y desarrollar soluciones implementables y escalables	Crear soluciones para resolver desafíos específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Behavioural Insights Team ▶ New Orleans Innovation Delivery Team
Abrir el proceso de toma de decisiones a voces e ideas de afuera.	Involucrar a los ciudadanos, empresas del tercer sector y empresas a encontrar nuevas ideas.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Seoul Innovation Bureau ▶ The Australian Centre for Social Innovation
Transformar el modo de innovar por la administración a través del desarrollo de las habilidades y la mentalidad necesaria.	Transformar los procesos, las habilidades y la cultura de las instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ MindLab ▶ PS21
Ir más allá de las intervenciones específicas y buscar cambios más amplios en las políticas públicas	Lograr mejores políticas públicas y cambios sistémicos.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nesta Innovation Lab ▶ Sitra

Fuente: Nesta (2014)

5.2 MÉTODOS

En línea con el problema identificado y con la misión, objetivos y funciones definidas, es necesario también decidir qué método debemos utilizar. Las dos metodologías que enmarcan el trabajo de la gran mayoría de laboratorios de digitalización e innovación de alrededor del mundo, y también de la región, son el design thinking (literalmente “pensamiento de diseño”, aunque raramente se traduce al español) y el diseño centrado en la persona (human-centered design). Aunque ambas metodologías están estrechamente interrelacionadas y muchas veces se utilizan como sinónimos, es importante saber diferenciarlas para entender su complementariedad. Mientras que el design thinking es un proceso iterativo no lineal de cinco etapas que busca comprender a los usuarios y su entorno (empatizar), identificar problemas (definir), crear soluciones innovadoras (idear), construir prototipos (prototipar) y probar los prototipos con los usuarios (testear), con el objetivo de solucionar problemas “malditos”, el diseño centrado en la persona complementa el design thinking centrándose en que esta solución esté realmente mejorando la vida o resolviendo el problema de los usuarios para los que fue diseñada. Otros métodos complementarios frecuentemente utilizados por muchos laboratorios son: la innovación abierta (*open innovation*), a la que frecuentemente también nos referimos como co-creación, ideación o crowdsourcing; las ciencias del comportamiento (*behavioural sciences*); pensamiento sistémico (*system thinking*); la revisión sistemática de evidencia (*evidence synthesis*); análisis de datos (*data analytical thinking*); big data (literalmente “grandes datos”, aunque normalmente no se traduce); la inteligencia artificial (frecuentemente abreviada como IA o AI, su homólogo en inglés); *machine learning* y el *blockchain* (respectivamente “aprendizaje automático” y “cadena de bloques”, aunque normalmente tampoco se traducen). Ante este gran abanico de posibilidades, es importante preguntarse: ¿Qué metodología o metodologías deben guiar el trabajo de GobLab Paraguay? ¿Cómo debemos implementarlas para asegurar que el nuevo laboratorio se convierta en una poderosa plataforma de co-creación, experimentación e identificación y testeo de nuevas oportunidades?

En línea con el problema identificado y con la misión, objetivos y funciones definidas, es necesario también decidir qué metodología utilizar para realizar las diferentes actividades. Un elemento distintivo de los Laboratorios de Digitalización e Innovación Pública es precisamente el uso de métodos novedosos que habitualmente la administración pública tradicional no es capaz de aplicar. En su mejor versión, los Goblabs permiten superar las limitaciones propias del contexto organizativo del sector público en el que se insertan y concentran el talento necesario para poder actuar como poderosas plataformas de co-creación, experimentación e identificación y testeo de nuevas oportunidades.

De hecho, el objetivo compartido de las diferentes metodologías utilizadas por los Laboratorios de Digitalización e Innovación Pública es introducir nuevos procesos de trabajo que sean más eficaces y eficientes en la medida que permiten romper la clásica distinción entre planificación e implementación, involucrando a los empleados públicos y a la sociedad civil (empresas, organizaciones sin ánimo de lucro y particulares) en la definición de problemas y en la búsqueda de soluciones. Involucrar a más personas permite acceder a más conocimientos, ideas, opiniones, datos y comprensión por parte de todos los actores claves en el éxito de la iniciativa, hace que las soluciones sean más viables y reduce los riesgos de implementación asociados a las mismas. Esta manera de trabajar, a la que nos referimos como co-creación, se circunscribe en un entorno de experimentación basado en la creación de prototipos, que permiten desarrollar y probar ideas en una etapa temprana, para ver qué funciona y qué no, antes de que se comprometan recursos a gran escala.

5.2.1 EL ROL CENTRAL DE LAS METODOLOGÍAS DE *DESIGN THINKING* Y *HUMAN-CENTERED DESIGN*

La metodología de trabajo más generalizada que contempla todas estas características y que se constituye como el paradigma metodológico de la mayoría de los laboratorios de alrededor del mundo es el *Design Thinking*.

El *Design Thinking* es una metodología originalmente creada en la Universidad de Stanford en los Estados Unidos en los años 70, y que se compone de cinco etapas no lineales⁷:

- ▶ **EMPATIZA:** El proceso de *Design Thinking* comienza con una profunda comprensión de las necesidades de los usuarios implicados en la solución que estemos desarrollando, y también de su entorno. Debemos ser capaces de ponernos en la piel de dichas personas para ser capaces de generar soluciones consecuentes con sus realidades.
- ▶ **DEFINE:** Durante la etapa de definición, debemos cribar la información recopilada durante la fase de empatía y quedarnos con lo que realmente aporta valor y nos lleva al alcance de nuevas perspectivas interesantes. Identificaremos problemas cuyas soluciones serán clave para la obtención de un resultado innovador.
- ▶ **IDEA:** La etapa de ideación tiene como objetivo la generación de un sinfín de opciones. No debemos quedarnos con la primera idea que se nos ocurra. En esta fase, las actividades favorecen el pensamiento expansivo y debemos eliminar los juicios de valor. A veces, las ideas más estrambóticas son las que generan soluciones visionarias.
- ▶ **PROTOTIPA:** En la etapa de prototipado volvemos las ideas realidad. Construir prototipos hace las ideas palpables y nos ayuda a visualizar las posibles soluciones, poniendo de manifiesto elementos que debemos mejorar o refinar antes de llegar al resultado final.
- ▶ **TESTEA:** Durante la fase de testeo, probaremos nuestros prototipos con los usuarios implicados en la solución que estemos desarrollando. Esta fase es crucial, y nos ayudará a identificar mejoras significativas, fallos a resolver, posibles carencias. Durante esta fase evolucionaremos nuestra idea hasta convertirla en la solución que estábamos buscando.

⁷ Véase: <https://designthinking.ideo.com>

Inicialmente utilizada para fomentar la innovación en el sector privado, cada vez más está siendo más utilizada por parte del sector público, que lo define como un proceso que “pone las necesidades de los usuarios finales en el centro del sistema de formulación de políticas, cambiando y creando un nuevo proceso de decisión” (Allio, 2014: 6). De tal forma que, bien implementado, este método puede reportar los siguientes beneficios al sector público (Allio, 2014: 8):

- ▶ una perspectiva centrada en las personas;
- ▶ la reducción de los riesgos asociados a enfoques parciales;
- ▶ una perspectiva integral y holística del problema;
- ▶ reducción de la duplicación de esfuerzos;
- ▶ mayores sinergias;
- ▶ soluciones integradas y mejor orientadas;
- ▶ evaluación de la realidad más sólida en las primeras etapas;
- ▶ reducción de los riesgos de consecuencias no deseadas; y
- ▶ mayores posibilidades producir soluciones más completas y resilientes.

Un segundo paradigma de trabajo que habitualmente también enmarca el trabajo de la gran mayoría de laboratorios de innovación se conoce como *Human-Centered Design* o *User-Centered Design*, nomenclaturas equivalentes, aunque esta segunda se utiliza menos en el sector público.

Es importante establecer una diferenciación entre *Design Thinking* y *Human-Centered Design* porque, aunque muchas veces se utilizan como sinónimos, no nos estamos refiriendo exactamente a lo mismo y es importante saber diferenciarlos.

Según Cole Hoover, *Human-Centered Design* es “una mentalidad que se superpone al *Design Thinking* para asegurar que los productos finales sean realmente relevantes y beneficiosos -a largo plazo- para las personas a

las que están destinados a servir”⁸, de tal manera que ambos conceptos no se contradicen, sino que el *Human-Centered Design* complementa al *Design Thinking* creando una solución positiva y de largo plazo para los usuarios. La diferencia por tanto es de escala: mientras el *Design Thinking* desarrolla unas técnicas específicas (en 5 pasos: empatía, definición, idear, prototipar y testear) para encontrar una solución, el *Human-Centered Design* sirve para asegurar y medir que, en efecto, la solución está mejorando la vida o resolviendo el problema de los usuarios para los que fue diseñada.



El *Human-Centered Design* complementa al *Design Thinking* creando una solución positiva y de largo plazo para los usuarios.

Así pues, es un proceso iterativo que compromete e involucra a los usuarios/ciudadanos /clientes de principio a fin, desde la investigación inicial para definir el problema, hasta la creación de soluciones y su posterior implementación y evaluación. El proceso se basa en prácticas etnográficas que consisten en observar y/o hablar con las personas impactadas directamente por una política o servicio público para comprender sus necesidades, deseos y experiencias. Esta habilidad puede implicar la realización de entrevistas, técnicas de observación participante y mapeo de necesidades del usuario/ ciudadano/cliente.

5.2.2 SELECCIONANDO LA METODOLOGÍA APROPIADA

Más allá de estas dos metodologías predominantes y cercanas, existen otros métodos y herramientas complementarias que, siguiendo una lógica parecida basada en la co-creación y la experimentación, son también utilizadas por muchos laboratorios para el desarrollo de su

⁸ Véase: <https://blog.movingworlds.org/human-centered-design-vs-design-thinking-how-theyre-different-and-how-to-use-them-together-to-create-lasting-change/>

trabajo. La siguiente tabla, sin pretender ser exhaustiva, recopila algunos de los más destacados.

Tabla 6: Métodos y herramientas usadas por los Laboratorios de Digitalización e Innovación

Método/Herramienta	Definición	Ejemplos de Actividades
<p>Open innovation (Innovación abierta)</p> <p>Otros términos relacionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inteligencia Colectiva • Co-creación • Ideación • Crowdsourcing (literalmente “construcción colectiva del conocimiento”, aunque normalmente no se traduce) 	<p>Proceso colaborativo de trabajo para acelerar la innovación a través del cual se invita a personas externas a la organización (expertos, ciudadanos, etc.) para que compartan sus preferencias, opiniones e ideas sobre el producto o servicio que se está diseñando. Este proceso de co-creación permite aprovechar la inteligencia colectiva que se encuentra dispersa en la sociedad. Aunque originalmente se utilizaba para describir cómo las empresas promovían innovación usando las ideas de sus empleados, proveedores y clientes, la innovación abierta se ha convertido en algo habitual en las instituciones públicas. A medida que los gobiernos buscan soluciones a problemas complejos, la innovación abierta ha permitido al sector público ampliar el conjunto de posibles “solucionadores de problemas” y obtener así más buenas ideas de fuentes diversas más rápidamente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶Desafíos públicos y/o premios para que expertos y ciudadanos manden nuevas ideas y soluciones ▶Plataforma digital de colaboración que permita co-redactar un documento
<p>Behavioural Sciences (ciencias del comportamiento)</p>	<p>Utilización de los marcos cognitivos de las ciencias que estudian el comportamiento humano (psicología, antropología, sociología, economía, etc.) para desarrollar y testear políticas y servicios públicos que inciten a los individuos a tomar mejores decisiones. Se utiliza para entender y predecir el comportamiento del ciudadano en el marco de una intervención pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶Entender el comportamiento del usuario y poder predecir su comportamiento en función de la intervención propuesta ▶Descubrir la mejor forma de llegar al usuario motivándole a participar

Tabla 6: Métodos y herramientas usadas por los Laboratorios de Digitalización e Innovación

<p><i>System Thinking</i> (pensamiento sistémico)</p>	<p>La integración de múltiples perspectivas a través de una mirada holística a los problemas y a las soluciones. Es un análisis de amplio enfoque que tiene como objetivo descubrir cómo están correlacionados los elementos de un sistema y las relaciones dinámicas que se establecen entre ellos, permitiendo una mejor gestión de la complejidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mapear necesidades ▶ Diseñar planes de mejora continua
<p><i>Evidence Synthesis</i> (revisión sistemática de la evidencia)</p>	<p>Proporciona una revisión rápida de la evidencia científica disponible sobre el objeto de análisis. Aplicada al sector público, implica identificar y evaluar, sistemáticamente, los resultados obtenidos en intervenciones similares para informar el diseño de políticas públicas futuras. El método implica el desarrollo de una pregunta de investigación, la identificación de fuentes de información, la articulación de criterios y protocolos para identificar estudios previos clave y, con base a la evidencia empírica, identificar lo que funciona y en qué condiciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Análisis de todas las intervenciones realizadas en un ámbito de actuación ▶ Crear un banco de buenas prácticas y sistematizar aprendizajes en base a los mismos
<p><i>Data Analytical Thinking</i> (análisis de datos)</p>	<p>Implica el uso de datos para definir el problema, maximizar el impacto de las posibles soluciones, reducir los costes y aumentar la eficiencia en el diseño y provisión de políticas y servicios públicos. Implica la formulación de una hipótesis, la identificación de fuentes de datos para comprobar esta hipótesis, la detección de patrones y la predicción de tendencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas ▶ Calcular el impacto económico de determinadas decisiones

Tabla 6: Métodos y herramientas usadas por los Laboratorios de Digitalización e Innovación

<p>Big Data (literalmente “grandes datos”, aunque normalmente no se traduce)</p>	<p>El uso de metodologías avanzadas propias de la ciencia de datos para la recolección y análisis de grandes volúmenes de datos, estructurados o no estructurados, cuyo estudio nos permite extraer información útil para una mejor toma de decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Evaluar el impacto de diseños alternativos en la prestación de servicios públicos ▶ Realizar predicciones sobre escenarios futuros
<p>Inteligencia Artificial (frecuentemente abreviado como IA o AI, su homólogo en inglés)</p>	<p>La programación de una computadora para interpretar correctamente datos externos, aprender de dichos datos y utilizar esos aprendizajes para lograr objetivos y tareas típicamente reservadas a la inteligencia humana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Personalizar la información que se ofrece a los ciudadanos ▶ Diagnóstico precoz de necesidades (inspecciones, test médicos, etc.)
<p>Machine Learning (literalmente “aprendizaje automático”, aunque normalmente no se traduce)</p>	<p>Disciplina científica del ámbito de la inteligencia artificial que se centra en la creación de sistemas que son capaces de aprender por sí mismos de manera automatizada. Lo hace identificando patrones complejos en millones de datos, prediciendo comportamientos mediante algoritmos y refinando estos algoritmos a lo largo del tiempo aprendiendo de sus propios errores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Siri, Alexa o Google Home usan machine learning ▶ Analizar imágenes e identificar personas relacionadas con esas imágenes
<p>Blockchain (literalmente “cadena de bloques”, aunque normalmente no se traduce)</p>	<p>Tecnología que permite almacenar la identidad del usuario y la información de las transacciones que éste realiza (datos, dinero, votos, etc.) creando una base de datos compartida más segura y abierta. La imposibilidad de manipular la información elimina la necesidad de intermediarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gestión de registros públicos de información ▶ Gestión de identidades de los usuarios

Fuente: elaboración propia basada en materiales de The GovLab

Según nuestra propia investigación (**Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada**), los directores de los laboratorios más exitosos de LAC consideran que los métodos que más y mejor contribuyen a diseñar políticas públicas más efectivas y a resolver problemas complejos son: el *Design Thinking*, el diseño centrado en la persona, la innovación abierta, las ciencias del comportamiento y el análisis de datos.

5.3 EQUIPO HUMANO

Diseñar un equipo humano que se adecue a la misión, objetivos, funciones y método del laboratorio es la clave de su éxito o fracaso. La naturaleza multidisciplinar del equipo es indiscutible en la medida que, si buscamos dar respuesta a problemas complejos, contar con un grupo de personas con habilidades complementarias facilita la construcción de soluciones más diversas y creativas, fortaleciendo el mandato de la innovación y la experimentación. La pregunta clave es: ¿cuáles deben ser los perfiles profesionales de los miembros del equipo? Es importante que el laboratorio cuente con un director, un gerente, un analista de datos, un diseñador, un desarrollador informático, un equipo de diseño, experimentación, seguimiento y evaluación, un coordinador administrativo y una persona encargada de la comunicación y el marketing. Ante este tipo de perfiles profesionales, ¿donde es mejor seleccionar este capital humano? La mejor fórmula es construir un equipo mixto con experiencia pública y privada que permita captar personas de la propia administración, que aporten conocimientos y contactos de dentro, y personas del mundo empresarial, de la academia y del tercer sector, nacionales o internacionales, que aporten nuevas miradas, métodos y conocimientos que escasean en las plantillas gubernamentales. En relación con el tamaño óptimo del equipo de trabajo, es importante diferenciar el equipo fijo, que normalmente se sitúa alrededor de 6-12 personas, de la red de expertos que se puede asociar, puntualmente, por proyectos. Para conseguir una cultura organizativa favorable a la innovación, es imprescindible la construcción de procesos de trabajo que sigan una lógica de carácter horizontal, de corresponsabilidad y transparencia y que generen un sistema de incentivos adecuado, un modelo de trabajo colaborativo que sea sostenible en el tiempo, un liderazgo inspirador por parte del director, la adopción de valores públicos, la formación continua de los empleados y una evaluación también continua que promueva la calidad. Finalmente, teniendo en cuenta la importancia de encontrar un perfil adecuado de Director del laboratorio, es importante poder elegirlo a través de un concurso meritocrático abierto no solo a personal funcionario sino también externo.



Una de las principales ventajas de los Laboratorios de Digitalización e Innovación Pública es su capacidad para concentrar capital humano multidisciplinar.

Una de las principales ventajas de los Laboratorios de Digitalización e Innovación Pública es su capacidad para concentrar capital humano multidisciplinar (Nesta, 2014; Bason, 2018). La formación de un equipo humano que disponga de conocimientos, habilidades y competencias que habitualmente no se encuentran en las organizaciones públicas tradicionales les hace ganar legitimidad al ser capaces de ofrecer algo distinto (Bloomberg Philanthropies y Nesta, 2014).

La naturaleza multidisciplinar del equipo es indiscutible en la medida que, si buscamos dar respuesta a problemas complejos, contar con un grupo de personas con habilidades complementarias facilita la construcción de soluciones más diversas y creativas (Red InnoLabs, 2019b). A continuación, trataremos cuál debe ser el perfil profesional de los miembros del equipo, donde es mejor reclutarlos, cuál es el tamaño óptimo del equipo, cuales deben ser las características definitorias de su cultura organizativa y organización del trabajo y las características del liderazgo del Director del GobLab.

5.3.1 EL PERFIL PROFESIONAL DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO

Existe cierto consenso sobre qué tipo de perfiles profesionales se necesitan para que un laboratorio de digitalización e innovación funcione correctamente y aproveche todas las potencialidades que una plataforma de este tipo ofrece. La tabla incluida a continuación lista estos perfiles y detalla, para cada uno de ellos, el área de conocimiento clave.

Tabla 7: Conocimientos y perfiles necesarios en un GobLab

Conocimientos	Perfiles necesarios
Líder de innovación	Director/a del laboratorio
Gestión de proyectos	Gerente
Ciencia de datos	Analista de datos
Diseño gráfico	Diseñador/a
Ingeniería informática	Desarrollador/a informático/a
Ciencias Sociales (Sociología, Antropología, Etnografía, Ciencias Políticas, Economía, Derecho)	Equipo de diseño, experimentación, seguimiento y evaluación
Gestión administrativa	Coordinador/a administrativo/a
Periodismo y/o comunicación audiovisual	Comunicación y marketing

Fuente: elaboración propia a partir de Nesta (2014 y 2019), Roberts (2014), OCDE (2017), OPSI (2017), Tönurist, Kattel y Lember (2017)

Como ejemplos útiles para tener una idea aproximada de qué tipo de competencias profesionales se están pidiendo para estos perfiles profesionales en otros laboratorios de innovación, a continuación, se incluyen tres ofertas de trabajo elaboradas por UNICEF (2012) para tres perfiles muy característicos de los Laboratorios de Innovación: su director, el diseñador y el equipo de diseño, experimentación, seguimiento y evaluación. Para cada uno de estos perfiles se describe el puesto de trabajo, las cualificaciones y experiencia requerida.

OFERTA 1: DIRECTOR/A DEL LABORATORIO

El Director/a del laboratorio supervisa el funcionamiento diario y las actividades del laboratorio. Antes de que pueda comenzar la fase piloto, el laboratorio necesita un Director/a que supervise el proyecto, así como todos los proyectos resultantes, las operaciones diarias del laboratorio (incluyendo, pero no limitándose, a la elaboración de un presupuesto y un cronograma de laboratorio), y que permanezca en estrecho contacto con otros directores de la administración. Además, un director de laboratorio es el gerente general para los asuntos logísticos, y el principal comunicador del laboratorio con la administración pública y los colaboradores externos.

1.1 DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ Gestionar la estrategia/plan de acción general del laboratorio de innovación, incluida la formulación, el diseño, la planificación y la gestión, con un enfoque estratégico para aprovechar la labor que se está realizando con los asociados coordinando con las contrapartes del programa y los asociados locales.
- ▶ Establecer asociaciones con una amplia gama de interesados en relación con la tecnología y la innovación. Además de consultar y trabajar con la comunidad local de código abierto, así como asesorar sobre la negociación con los proveedores de servicios.
- ▶ Contribuir y supervisar el marco de seguimiento y evaluación.
- ▶ Proporcionar resultados medibles y fechas de entrega para la(s) asignación(es) de trabajo.
- ▶ Informar regularmente las lecciones aprendidas a medida que el laboratorio progresa, para convertirse en un recurso para los demás.

1.2 CUALIFICACIONES Y EXPERIENCIA REQUERIDA

- ▶ Sólidas aptitudes de liderazgo; capacidad para establecer prioridades y administrar una diversa gama de funcionarios, proyectos y actividades
- ▶ Capacidad demostrada para hacer diseño e implementación de tecnología centrada en el usuario.
- ▶ Capacidades de gestión de proyectos, incluida la priorización de tareas, la supervisión del presupuesto y la presentación de informes.
- ▶ Capacidad de trabajar con un conjunto diverso de asociados para crear especificaciones de problemas, requisitos de sistemas y luego aplicar innovaciones de software y tecnología a escala nacional e internacional.
- ▶ Excelentes aptitudes de comunicación y documentación; capacidad de representar al laboratorio ante diversos interesados en una serie de foros.

Fuente: UNICEF (2012)

OFERTA 2: DISEÑADOR/A

Un diseñador/a puede ayudar a los esfuerzos de comunicación y publicidad del laboratorio de Innovación y/o desarrolla prototipos y marcos integrales para los proyectos y procesos del laboratorio.

2.1 DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ Responsable de diseñar los materiales de promoción del Laboratorio de Innovación, tales como: folletos, prospectos, carteles, portafolios, página web y otros materiales de promoción y visibilidad del laboratorio.
- ▶ Asesorar y ayudar a los líderes de proyectos a diseñar los materiales de promoción de sus proyectos.
- ▶ Diseñar materiales para la funcionalidad general del Laboratorio de Innovación.
- ▶ Trabajar y editar videos, como entrevistas, documentales cortos, etc.

2.2 CUALIFICACIONES Y EXPERIENCIA REQUERIDA

- ▶ Título académico en Diseño Gráfico u otro campo relevante.
- ▶ Al menos 3 años trabajando en Diseño Gráfico.
- ▶ Habilidades en la edición de video - muy deseable.
- ▶ La capacidad de trabajar como parte de un equipo pequeño y uno grande, incluyendo la respuesta a solicitudes de trabajo fuera de la descripción del trabajo.

Fuente: UNICEF (2012)

OFERTA 3: EQUIPO DE DISEÑO, EXPERIMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Cada una de las posiciones de este equipo supervisa y evalúa todos los proyectos del laboratorio, recogiendo datos que demuestran los impactos del proyecto en relación con sus objetivos declarados. El jefe del equipo de evaluación y monitoreo también debe crear documentos que ayuden a los participantes del laboratorio, especialmente a los jóvenes, a seguir el progreso de sus propios proyectos.

3.1 DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ Supervisión y evaluación de todos los proyectos.
- ▶ Recoger una amplia gama de datos que muestren el impacto de los proyectos.
- ▶ Elaborar materiales y sistemas de monitoreo adecuados para ayudar al jefe del equipo a rendir cuentas al laboratorio de innovación y cumplir con el plazo de los informes.

3.2 CUALIFICACIONES Y EXPERIENCIA REQUERIDA

- ▶ Un mínimo de 2 años de experiencia en la supervisión y evaluación de proyectos.
- ▶ Al menos 3 años de experiencia trabajando con organizaciones de la sociedad civil, preferentemente con jóvenes.
- ▶ La capacidad de trabajar como parte de un equipo pequeño y grande, incluyendo la respuesta a solicitudes ad hoc fuera de la descripción del trabajo.
- ▶ Alto nivel de motivación, capacidad de mostrar iniciativa y trabajar de forma independiente.

Fuente: UNICEF (2012)

5.3.2 PROCEDENCIA DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO

Ante este tipo de perfiles profesionales se dibuja una pregunta relevante ¿dónde es mejor seleccionar este capital humano? ¿en el mismo sector público o bien en el sector privado? ¿de dentro de la organización o bien de fuera? A continuación se detallan los pros y contras de esta decisión.

TABLA 8: Pros y Contras de la procedencia de los miembros del equipo del GobLab

Procedencia	Pros	Contras
Sector Público	Contribuirán a conocer bien la estructura de la administración	La poca flexibilidad de su estatus funcional-laboral
	Ayudarán a implementar mejor las políticas públicas	Dificultad jurídica de diseñar un método de retorno a su lugar de trabajo habitual
	Es más probable que sean más “escuchados” por la administración	Conocimientos especializados jurídico-económicos y no en campos de conocimientos más creativos
Sector Privado	Tendrán conocimientos especializados en campos de conocimientos más creativos	No conocen la administración a la que van a servir ni su lógica de funcionamiento
	Tendrán más independencia	Más riesgo de que les ignoren desde la administración
	Mayor flexibilidad para diseñar su contrato laboral	Es habitual que la atracción de este tipo de trabajadores implique mayores costes salariales

Fuente: elaboración propia a partir de Roberts, 2014, Bloomberg Philanthropies y Nesta, 2014

La mejor fórmula para resolver este dilema es construir un equipo con experiencia privada y pública, que represente a un mix de profesionales de dentro del sector público y de fuera (OCDE, 2017). Captar personal de otras áreas de gobierno permite ganar personas con contactos y conocimiento de dentro que serán oídas y respetadas. Captar personal de fuera del gobierno permite introducir nuevas miradas, métodos y conocimientos que escasean en las plantillas gubernamentales.

Es importante añadir que el personal de fuera del gobierno puede provenir del mundo empresarial, de la academia o del tercer sector (Acevedo y Dassen, 2016). Perfiles de la academia también son interesantes en la medida que poseen conocimientos científicos y metodológicos relevantes para el funcionamiento del laboratorio, mientras que perfiles del tercer sector también suelen añadir valor en la medida que suelen ser profesionales acostumbrados a resolver problemas sociales y a tener un contacto directo con su público. Por último, es importante también estar preparado para reclutar a personal internacional si no encuentras dentro de tus fronteras las competencias deseadas (Nesta, 2014).

5.3.3 EL TAMAÑO ÓPTIMO DEL EQUIPO

La preocupación por la construcción de un equipo de trabajo apropiado viene junto a la consideración de cuál es el tamaño óptimo de la plantilla. En el estudio de campo de Tõnurist, Kattel y Lember (2017) se constató que los GobLabs tenían entre 2 y 17 trabajadores, con un equipo promedio de 6-7 personas. Mientras que la investigación de Acevedo y Dassen (2016) de los GobLabs de ALC, encuentra que el tamaño era entre 3 y 30 trabajadores, con un equipo promedio de 12.

La razón para este tamaño, aparte de las limitaciones presupuestarias, es hacer que los equipos sean más ágiles. Un tipo de estructura “start-up” de lógica horizontal y sin jerarquías innecesarias permite una comunicación más rápida, forzando a los labs a producir resultados rápidos para legitimarse y garantizar más éxito.



Un tipo de estructura “start-up” de lógica horizontal y sin jerarquías innecesarias permite una comunicación más rápida, facilitando a los labs a producir resultados en el corto plazo y así legitimarse.

No obstante, este tamaño es sólo para el personal “en plantilla”. El GobLab para desarrollar su actividad necesita construir una red de asociados con conocimientos expertos concretos que le sirvan de apoyo puntual para proyectos concretos (Nesta, 2014). Esta diferenciación entre plantilla permanente y equipo de colaboradores con base en proyectos puede hacer variar el tamaño del GobLab (incluso duplicándolo en momentos de máxima actividad).

5.3.4 LA CULTURA ORGANIZATIVA Y LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La cultura organizativa es un elemento central de las administraciones públicas. Esta puede ser definida como un proceso dinámico en donde los empleados, en su fase de socialización, aprenden a dar respuestas comunes a los problemas. De tal manera que los valores organizativos aceptados, la filosofía que orienta la toma de decisiones y las reglas del juego conforman los comportamientos regulares y comunes desarrollados por los trabajadores (Ramió, 1999). Estos comportamientos regulares influyen decisivamente en el rendimiento de la organización y, en este sentido, la cultura organizativa puede estimular o impedir la innovación.

Las administraciones públicas tradicionales, de corte burocrático-weberiano, desarrollan una cultura organizativa basada en una cultura funcionarial de obediencia, a la jerarquía y a las normas, pero a su vez con escasa confianza entre subordinados y superiores y con una propensión a rutinizar las actividades que termina por reducir la capacidad innovadora de la organización (Bonavía y Quintanilla, 1996).

Por su parte, las empresas privadas tradicionales desarrollan su propia cultura empresarial, más centrada en los resultados y en la optimización de recursos, pero no desarrollan una cultura con valores públicos, algo que es imprescindible en cualquier actividad que pretenda cumplir

intereses públicos. Asimismo, las organizaciones del tercer sector si que atienden a valores de creación de valor público, pero en general poseen unas estructuras organizativas sencillas y desarrollan una cultura voluntarista y poco profesionalizada. Además, ambas actúan en condiciones jurídicas y con presiones competitivas distintas al sector público y, por tanto, difícilmente reproducibles sin traducción a la administración pública (Ramió, 1999).

El valor añadido de los GobLabs dependerá, en gran medida, de la correcta articulación entre cultura organizacional, calidad del capital humano y construcción de procesos de trabajo (Bason, 2018). Para construir una cultura organizativa que incorpore la innovación de manera permanente y estructural, es necesario diseñar con cuidado la estructura de incentivos, un modelo de trabajo colaborativo y en red que sea sostenible en el tiempo, la correcta selección de los trabajadores, el ejercicio de un liderazgo inspirador por parte del director, la adopción de unos valores comunes públicos y una evaluación continua que promueva la calidad. Por eso se debe trabajar estratégicamente sobre el triángulo cultura, personas y procesos. El desempeño de la organización y su capacidad para innovar dependerá de este trabajo (Red InnovaLab, 2019b).

En este sentido, es importante resaltar que el laboratorio debe facilitar la formación continua a través de conferencias, reuniones de staff, estudios, cursos, etc. Y que esta política de formación continua tiene que darse desde el inicio (Nesta, 2014). Así mismo, también es clave diseñar desde un inicio unos procesos de trabajo en equipo que sigan una lógica de carácter horizontal y no vertical, de corresponsabilidad y asignación de responsabilidades, de transparencia, y en donde se estimule la innovación del personal en todo momento siguiendo un alineamiento logro-premio. Finalmente, también es importante resaltar que el trabajo en red será la forma estructural de trabajar en la medida que el equipo permanente del Lab deberá relacionarse tanto con su audiencia —la administración a la que sirve—, como con el ecosistema en el que se establece y los colaboradores puntuales en base a proyectos siguiendo esta misma lógica.

5.3.5 LA FUNCIÓN DIRECTIVA

El último elemento clave en la conformación del equipo es el diseño de la función directiva del Laboratorio. El Director del GobLab es la figura clave del engranaje en la medida que es el encargado de seleccionar y desarrollar el talento humano de la institución. Su tarea como directivo público incluye cuatro grandes funciones: planificación y evaluación; dirección de la organización e implementación de las políticas; innovación y mejora de la gestión; y rendición de cuentas a la dirección política (Salinas, 2003). El modo de selección del directivo del GobLab se dibuja, por tanto, como un elemento crucial para el éxito del Lab. Pero, ¿sirven los modelos de dirección pública de la administración pública tradicional a la hora de seleccionar el director del Lab? .

En la administración pública tradicional, el modelo de alta dirección pública es de corte burocrático-weberiano, obligando a los gobernantes a escoger a sus directivos públicos de un pool cerrado de funcionarios de alto rango. Estos altos funcionarios proceden a su vez de una formación formal-legalista pública con fuertes intereses corporativos (Bourdieu, 2013). Asimismo, el proceso de gerencialización progresivo de la administración, ha generado una segunda dirección pública, de escalafón superior, con un marcado perfil economicista y que normalmente procede del mundo de la empresa privada (Ramió, 2008).

Sumado a la “cantera” de donde provienen los directivos públicos —de adentro o de afuera—, está el método de acceso que, en el sector público, se concreta en dos: un método de selección basado en la confianza política, sin tener necesariamente en cuenta las competencias profesionales —Spoils system— o un método de selección basado en un proceso competitivo que si tiene en cuenta las competencias profesionales de los candidatos que se postulan —Dirección Pública

Profesional—. El cruce de estas dos posibilidades genera cuatro modelos de selección (Asensio, Villoria y Olmeda, 2009):

- ▶ **Spoils system de circuito cerrado:** designación política entre personal funcionario de la propia administración.
 - **Ventajas:** conocimiento de la maquinaria de la administración. Mayor capital social intra-administrativo.
 - **Inconvenientes:** potencial politización y selección adversa del personal —sin experiencia directiva acreditada—. La formación formal-legalista del directivo.

- ▶ **Spoils system de circuito abierto:** designación política entre personal funcionario o personal externo.
 - **Ventajas:** mayor flexibilidad para encontrar al perfil adecuado.
 - **Inconvenientes:** potencial politización y selección adversa del personal. Menor legitimidad para introducir cambios y desconocimiento de la maquinaria de la administración.

- ▶ **Dirección Pública Profesional de circuito cerrado:** selección competitiva en base a criterios profesionales de personal funcionario de la propia administración.
 - **Ventajas:** conocimiento de la maquinaria de la administración. Mayor legitimidad para introducir cambios —prestigio profesional—. Mayor capital social intra-administrativo.
 - **Inconvenientes:** potencial captura corporativa —corporativismo—. Formación formal-legalista del directivo.

- ▶ **Dirección Pública Profesional de circuito abierto:** selección competitiva en base a criterios profesionales de personal externo o funcionario.

- **Ventajas:** mayor flexibilidad para encontrar al perfil adecuado. Potencial captación de talento del sector privado. Potencial captación de talento del sector privado.
- **Inconvenientes:** Menor legitimidad para introducir cambios y desconocimiento de la maquinaria de la administración.

Para saber qué método es más conveniente, hace falta entender las características particulares de la función directiva del GobLab. El Director del GobLab ejerce el liderazgo de la institución, hacia dentro y hacia afuera. Hacia afuera, debe tener buenas conexiones con sponsors políticos y saber cómo funciona el gobierno (Nesta, 2014) además de saber tejer alianzas con otros actores, ya sean empresas, asociaciones civiles o del tercer sector. Mientras que, hacia adentro, debe ejercer un liderazgo colaborativo, que potencie la capacidad innovadora y creativa de su propio equipo y que propicie una cultura organizativa competente. Para todo ello, hay que seleccionar cuidadosamente a un buen Director a través de la Dirección Pública Profesional de circuito abierto. Para eso, sin duda, lo más conveniente es captar esta figura en un proceso competitivo, que permita captar talento bien de dentro como de fuera del sector público (Bason, 2018).

5.4 EL ESPACIO FÍSICO

El lugar físico donde se establezca la sede del laboratorio es una decisión importante en la medida que el diseño de los espacios no es neutral y condiciona el buen desempeño. Teniendo en cuenta las actividades y la metodología de los laboratorios de digitalización e innovación pública, es importante que el espacio de referencia sea colaborativo (que fomente el trabajo en equipo), móvil (espacio multifuncional), accesible (en un lugar céntrico de la ciudad), estimulante (el diseño del espacio debe estimular la creatividad) y abierto (que disponga de una sala espaciosa para poder invitar a la sociedad civil). Situar al laboratorio en un espacio de oficinas tradicional departamentalizado sería un error.

“
Desde el sector privado saben bien que el diseño de la infraestructura laboral no es neutral: un determinado tipo de estructura produce efectos positivos o adversos a un buen desempeño.

Sobre estos mimbres organizativos, se debe considerar el espacio físico donde la actividad del Lab se va a llevar a cabo. El lugar físico donde se establezca la sede es una decisión importante. Desde el sector privado saben bien que el diseño de la infraestructura laboral no es neutral: un determinado tipo de estructura produce efectos positivos o adversos a el buen desempeño. En este sentido, como el GobLab va a realizar actividades que habitualmente no se llevan a cabo en el sector público, no debe simplemente utilizar como sede los espacios de oficinas departamentalizadas típicos de la administración pública (Roberts, 2014). El espacio hay que diseñarlo en función de las actividades y la metodología que el GobLab va a realizar.

Siguiendo a Roberts (2014), el espacio idealmente debe ser:

- ▶ **Colaborativo:** espacio que fomente el trabajo en equipo, tipo talleres, con pizarras en las paredes, lugares para poner sticky notes, etc.

- ▶ **Multifuncional:** el espacio debe ser multifuncional. Y para ello la única manera es que el mobiliario sea móvil (todas las mesas, sillas y más muebles con ruedas) y que permita adaptarse a las necesidades técnicas de cada tipo de trabajo.
- ▶ **Accesible:** el GobLab debe estar situado en un lugar céntrico de la ciudad, bien conectado, fácilmente accesible para todas las personas.
- ▶ **Estimulante:** el diseño del espacio (colores, luminosidad, amplitud, etc.) debe estimular la creatividad, las formas de pensamiento “out-of-the-box”, pero sin llegar a ser demasiado vanguardista que pueda sentir incómodo a los trabajadores.
- ▶ **Abierto:** el espacio debe disponer de una sala espaciosa, preparada para realizar conferencias, hacer debates presenciales, proyectar films y así poder invitar a la sociedad civil.

De estos 5 principios de diseño espacial, vamos a reproducir ejemplos reales de Laboratorios de Innovación Pública de distintas partes del mundo que nos pueden arrojar luz a cómo diseñar el espacio físico y arquitectónico de un GobLab para que estimule la colaboración, creatividad e innovación.

Imagen 1: Espacio de colaboración abierto con flexibilidad mobiliaria



Lugar: MediaLab Prado, Madrid (España)

Imagen 2: Diseño estimulante y creativo



Lugar: MediaLab Prado, Madrid (España)

Imagen 3: Espacio de colaboración estimulante



Lugar: UK Policy Lab, Londres (Reino Unido)

Imagen 4: Espacio de colaboración estimulante



Lugar: UK Policy Lab, Londres (Reino Unido)

Imagen 5: Espacio de colaboración estimulante



Lugar: Buenos Aires LAB, Buenos Aires (Argentina)

Imagen 6: Espacio abierto y estimulante



Lugar: Behavioural Insight Teams, Nueva York (EEUU)

Imagen 7: Espacio estimulante



Lugar: Public Policy Lab, Nueva York (EEUU)

Imagen 8: Espacio de colaboración estimulante



Lugar: Behavioural Insight Teams, Nueva York (EEUU)

Imagen 8: Espacio de conferencias



Lugar: Public Policy Lab, Nueva York (EEUU)

Imagen 8: Espacio de conferencias



Lugar: Laboratorio de Chile, Santiago de Chile (Chile)

5.5 GOBERNANZA POLÍTICA Y ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

La adscripción institucional del laboratorio y su dependencia orgánica, con mayor o menor independencia tanto política como presupuestaria respecto al Gobierno, condiciona su éxito y continuidad en el tiempo. Una posición cercana al gobierno permite ganar autoridad e influenciar más directamente en el proceso de toma de decisiones, pero también aumenta el riesgo de ser cooptado, dependiendo más de los cambios de dirección política, e implica cambiar un modelo de innovación disruptiva por uno de innovación incremental. Por el contrario, una posición más independiente del Gobierno permite una mayor disruptividad, longevidad y autonomía, pero aumenta notablemente el riesgo de ser ignorado y marginalizado. Así pues, no hay solución óptima a este dilema entre autonomía, control y supervivencia. Tampoco respecto al tamaño idóneo del laboratorio. Cuanto más pequeños son los GobLabs más fáciles son de cerrar, pero cuanto más grandes son, mayor es el riesgo de burocratizarse y perder flexibilidad. La revisión de las mejores prácticas a escala mundial y regional (LAC) sugiere que la mejor solución es un modelo que maximice la autonomía y la flexibilidad, por ejemplo a través de la creación de una agencia u organismo independiente, pero contando con el apoyo de un directivo político de alto nivel dentro del Gobierno.

La decisión de donde situar orgánicamente el Laboratorio de Innovación Pública es clave en la medida que esta decisión condiciona su éxito y continuidad en el tiempo (Nesta, 2014; Roberts, 2014; OCDE, 2017; Bason, 2018; Red InnoLabs, 2019b). ¿Cuál es el grado óptimo de independencia respecto al gobierno?, ¿Puede un laboratorio de innovación pública ser efectivo si no forma parte del poder ejecutivo? Hay múltiples

aproximaciones, pero los modelos tradicionales se articulan entorno a dos dimensiones clave (McGann, Blomkamp y Lewis, 2018):

- ▶ Si están localizados dentro o fuera del gobierno
- ▶ Si están sujetos a un alto o bajo control por parte del gobierno

Son dos dimensiones que están conectadas: estar dentro del gobierno implica estar sujeto a un mayor control y viceversa, estar afuera implica un menor control. Así pues, habría dos modelos: 1) aquellos laboratorios liderados desde el gobierno cuyo control recae plenamente en el propio gobierno al depender casi íntegramente de la financiación presupuestaria gubernamental y 2) aquellos laboratorios que, pese a ubicarse en la esfera gubernamental, solamente están parcialmente financiados y controlados desde el gobierno.

En este contexto, existe un dilema radical (Mulgan, 2014) porque ambas situaciones presentan ventajas e inconvenientes. Una posición cercana al gobierno permite ganar autoridad e influenciar más directamente el proceso de toma de decisiones (Craft y Howlett, 2012), pero también aumenta el riesgo de ser cooptado, depender más de los cambios de dirección política y cambiar de un modelo de innovación disruptiva a uno de innovación incremental (Mazzucato, 2014). Asimismo, una posición más independiente del Gobierno permite una mayor disruptividad, longevidad y autonomía, pero aumenta notablemente el riesgo de ser ignorado y marginalizado. La literatura académica es unánime en este asunto y diversos estudios muestran el conjunto de pros y contras.

TABLA 9: Pros y contras de la proximidad y lejanía al Gobierno

Dilema	Pros	Contras
Alta proximidad al Gobierno	Más oportunidad de estar al corriente de las prioridades políticas.	Constricción a la experimentación radical, sobretodo si está vinculado a un gobierno averso al riesgo.
	Más influencia en las prioridades políticas.	Debilidad a cambios de gobierno.
	Provisión de legitimidad y autoridad para difundir la innovación a lo largo del gobierno.	Tener menos autonomía de gestión y de control de la agenda.
	Mayor protección para intentar nuevas cosas y tomar riesgos.	Mayor preocupación por la rutina diaria y las mejoras continuas y no disruptivas.
Baja proximidad al Gobierno	Libre para hacer experimentos radicales.	Puede ser visto como una organización externa por la administración pública en donde las recomendaciones pueden ser desoídas fácilmente.
	Autónomo para controlar su propia agenda.	El propio GobLab se puede ver así mismo como un ‘cuerpo extraño’ que no termina de entender la cultura organizativa ni las necesidades de la administración a la que provee servicios.
	Entorno propicio a alimentar la innovación: es donde los problemas, los temas, los casos extremos o inesperados habitualmente ocurre, donde habitualmente se escuchan más voces y se ven más perspectivas.	Los funcionarios pueden no querer compartir sus confidencias ni preocupaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de Craft y Howlett (2012), Nesta (2014), Roberts (2014), OCDE (2017), Tönurist, Kattel y Lember (2017), Bason (2018), McGann, Blomkamp y Lewis (2018)

Por su parte, Nesta (2014) y la OCDE (2017) han detallado más las distintas localizaciones posibles donde puede situarse un GobLab, realizando un estudio exploratorio en 2014 en que revisaban donde se sitúan los GobLabs públicos más importante del momento.

Tabla 10: Pros y Contra de la adscripción de los GobLabs

Adscripción	Pros	Contras	Ejemplos
En la oficina ejecutiva de Presidencia	Máxima autoridad y legitimidad	Dependencia y debilidad	Seoul Innovation Department, Corea del Sur
Bajo el ministerio de finanzas	Alta autoridad	Dependencia y debilidad	Open Data Team, Alemania
Bajo el ministerio temáticamente correspondiente	Autoridad igual a la autoridad del Ministerio donde se adscribe	Dependencia y debilidad	Strategic Policy Division, Australia
Agencia dependiente de múltiples departamentos ministeriales	Mayor tracción y poder de coalición. Mayor perdurabilidad	Potencial descoordinación y objetivos confusos	Laboratorio de Gobierno, Chile
Independiente, pero con agenda y fondos gubernamentales	Mayor autonomía y más posibilidades de innovación radical	Menor autoridad	La 27e Region, Francia
Independiente, con agenda propia, pero con fondos gubernamentales	Máxima autonomía y posibilidades de innovación radical	Mínima autoridad	Sitra, Finlandia

Fuente: elaboración propia a partir de Nesta (2014 y 2019), Roberts (2014), OCDE (2017), OPSI (2017), Tönurist, Kattel y Lember (2017)

El consenso es que no hay solución óptima a este dilema entre autonomía, control y supervivencia (Nesta, 2014). Entonces ¿Cómo lo han resuelto los distintos GobLabs? Según la investigación de Tönurist, Kattel y Lember (2017) donde se analizaron 35 GobLabs entre 1999 y 2013, el panorama global presenta las siguientes características:

- ▶ Aproximadamente la mitad de los GobLabs tienen personalidad jurídica separada de la administración central que les da soporte financiero.
- ▶ La mayoría de los GobLabs tienen elevados niveles de autonomía y un bajo nivel de control gubernamental.
- ▶ Un tercio de los GobLabs fueron establecidos bajo la administración local, mientras que la gran mayoría se establecieron a nivel estatal.
- ▶ Los GobLabs tienen como principales características la pequeñez (bajo presupuesto y pocos empleados), autonomía y flexibilidad. Estas características son en teoría positivas porque lo hacen un instrumento flexible y ágil. Pero este tamaño reducido acarrea el inconveniente de que facilita su supresión. Entonces, nos enfrentamos a una paradoja: cuanto más pequeños son los GobLabs más fáciles son de cerrar, pero cuanto más grandes son, mayor es el riesgo de burocratizarse y perder flexibilidad.

Siguiendo el mismo estudio, la clave para que la autonomía funcione es el apoyo de un directivo de alto nivel o de un gobernante. Si se conjuga autonomía con apoyo político, se puede dar una combinación que de durabilidad e influencia, pero sin perder control. Además, como norma, los Labs carecen de autoridad sobre otras estructuras del sector público, por tanto, su efectividad, aparte de su apoyo político, depende fuertemente de su capacidad de establecer alianzas y su habilidad para comunicar y persuadir mediante el trabajo en red (Tönurist, Kattel y Lember, 2017).



La clave para que la autonomía funcione es el apoyo de un directivo de alto nivel o de un gobernante.

5.6 LA AUDIENCIA

Tener clara la audiencia directa e indirecta del laboratorio es fundamental para poder establecer las prioridades de actuación y el catálogo final de productos y servicios que se ofrecen. Los Laboratorios de Digitalización e Innovación Pública normalmente tienen, como su audiencia directa, al Gobierno y a todo el conjunto de instituciones públicas del país, región o ciudad donde se insertan, así como los directivos y empleados públicos que trabajan en las mismas. Mientras que su audiencia indirecta la configuran los ciudadanos, las empresas, las entidades del tercer sector y los organismos académicos que se benefician indirectamente de los servicios y productos del GobLab.

¿A quién se dirige el Laboratorio de Innovación Pública? ¿Cuál debe ser el involucramiento de la ciudadanía y de las empresas en la actividad del Lab? ¿Cuáles son los actores críticos para que el laboratorio funcione? Responder a todas estas preguntas es clave antes de fijar la cartera de servicios finalmente ofrecidos desde el Laboratorio. Para poder establecer sus prioridades de actuación, el GobLab debe tener claro quien es su audiencia.

Según los expertos, los GobLabs tienen que mapear y atender a cuatro tipos de audiencias (Nesta, 2014; Roberts, 2014):

- ▶ **La audiencia directa:** los partners y stakeholders, es decir, los accionistas directos del GobLab, los que financian el Lab y a los que el Lab debe rendir cuentas en primera instancia.
- ▶ **La audiencia indirecta:** los beneficiarios de los servicios y productos del GobLab, es decir, las administraciones públicas, las instituciones

privadas (con o sin ánimo de lucro) y los ciudadanos que se involucren y/o adopten las propuestas innovadoras del Lab.

- ▶ **Los colaboradores:** las redes de trabajo internas y externas, entre ellas, los expertos a los que se acude esporádicamente.
- ▶ **Los aliados clave:** la academia, el tercer sector, el sector privado, los organismos internacionales y los ciudadanos que, dentro del ecosistema de innovación en que se inserta el lab, se alían con él para avanzar conjuntamente en determinadas líneas de investigación mutuamente beneficiosas.

Como ejemplos concretos, a continuación se resumen las respuestas más comunes a la pregunta “cuál es vuestra audiencia” que les hicimos a los expertos que lideraron los Laboratorios más exitosos de Innovación Pública en ALC. Para más detalles ver el Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada

- ▶ Las instituciones públicas son el público principal; sin embargo, nos centramos en cómo estas instituciones pueden ayudar a los ciudadanos y a la sociedad en general.
- ▶ Las ONG tradicionales y las instituciones públicas.
- ▶ El propio gobierno, los funcionarios y los directivos públicos.
- ▶ El cliente es el gobierno y las organizaciones cívicas, pero el público y el consumidor final son los ciudadanos.
- ▶ El gobierno federal y los ministerios.
- ▶ Los funcionarios públicos y el gobierno federal.
- ▶ Jóvenes, el laboratorio tiene como objetivo capacitar a los jóvenes en las zonas rurales y en las ciudades. Además, buscamos empoderar a las mujeres y a los empresarios.
- ▶ Los funcionarios públicos de todo el gobierno.

En definitiva, es una tarea fundamental del Director del GobLab estar continuamente estableciendo y tejiendo redes de trabajo, atender los

inputs de su audiencia y rendir cuentas periódicamente con su audiencia directa. Es la forma por la cual el GobLab ganará legitimidad y podrá producir resultados útiles para muchos más actores. Ese será su mejor armazón para perdurar en el tiempo.



Es una tarea fundamental del Director del GobLab estar continuamente estableciendo y tejiendo redes de trabajo, escuchar los inputs de su audiencia y rendir cuentas periódicamente con su audiencia directa.

5.7 LA GOBERNANZA ECONÓMICA

Es necesario que exista un compromiso político de los gobiernos con la innovación y que esta no sea vista como un coste sino como una inversión con un retorno significativo a largo plazo. En este sentido, los laboratorios deben estar integrados dentro de los gobiernos y se les debe dar una financiación permanente dentro de los presupuestos gubernamentales. No obstante, es una práctica extendida que la estructura de financiación de estos laboratorios combine estas transferencias directas de dinero público con otros mecanismos de autofinanciación por proyectos, ya sea a través de convocatorias competitivas (públicas o privadas), consultoría privada u otras colaboraciones win-win con agentes externos. En un modelo mixto de este tipo lo que es importante es disponer, en primer lugar, de una base presupuestaria estable (presupuesto público anual) que cubra los gastos mínimos de funcionamiento del laboratorio. En segundo lugar, también es importante que exista una conexión directa entre la gobernanza política y económica del laboratorio y que la decisión del tipo de estructura de financiación sea coherente con el modelo de gobernanza política.

Para terminar esta sección, nos queda tratar una última decisión fundamental a la hora de construir un GobLab: el mecanismo de financiación que éste va a adoptar (Nesta, 2014). Es necesario que exista un compromiso político de los gobiernos con la innovación y que este no sea visto como un coste sino como una inversión, con un retorno significativo a largo plazo, para abordar problemas sociales prioritarios de una manera diferente. En este sentido, los laboratorios deben estar integrados dentro de los gobiernos y se les debe dar una estructura permanente y financiación dentro de los presupuestos gubernamentales.



Los laboratorios deben estar integrados dentro de los gobiernos y se les debe dar una estructura permanente y financiación dentro de los presupuestos gubernamentales.

Junto a la gobernanza política del Lab se sitúa, como correlato, la gobernanza económica. La decisión de qué tipo de estructura de financiación adoptar debe ir en coherencia con que tipo de gobernanza política va a tener (Roberts, 2014). Por ejemplo, si se va a adoptar una estrategia de autonomía y diversificación de colaboradores a nivel de toma de decisiones, se debe, en coherencia, diversificar las fuentes de financiación para mantener esa independencia.

Respecto a la estructura de financiación de los laboratorios que usualmente están en funcionamiento, un estudio de Tönurist, Kattel y Lember (2017) arroja datos interesantes en la medida que evidencia que hasta el 60% de los GobLabs, para garantizar su supervivencia y proteger al máximo su autonomía, apostaron por un modelo de ingresos mixto en que los ingresos autogenerados suponían aproximadamente la mitad de su presupuesto, siendo la otra mitad transferencias directas del Gobierno. Sin embargo, es importante resaltar que en este estudio también

encontraron que, una parte de esta autofinanciación, proviene de hecho de proyectos competitivos del propio sector público.

Estos datos coinciden con la investigación de Bloomberg Philanthropies y Nesta (2014) que evidenció que el 50% de los GobLabs obtienen fondos externos con una estrategia basada en la financiación por proyectos.

Además, también vieron que ese mix de financiación por proyectos se hace mayoritariamente a través de las siguientes vías: el pago de salarios de empleados que puntualmente colaboran con el GobLab, subvenciones públicas directas o competitivas, ingresos por consultorías y la aportación directa de capital privado.

Los datos evidencian que la clave es disponer, en última instancia, de una base presupuestaria estable (presupuesto público anual) que cubra los gastos mínimos de funcionamiento del laboratorio, pero al cual se le suma otra parte autofinanciada, ya sea a través de financiación competitiva (pública o privada) por proyectos, consultoría privada también por proyectos u otras colaboraciones win-win con otros agentes externos. Tõnurist, Kattel y Lember (2017), como parte de su estudio, también confirmaron que el presupuesto anual mínimo de funcionamiento de los GobLabs no era nunca muy elevado, estableciéndose como máximo alrededor de los 1,6M\$ al año. Por lo tanto, los GobLabs se caracterizan por tener bajos presupuestos y ser organizaciones pequeñas y fluidas, que necesitan salir al mundo exterior para complementar sus fondos y así poder expandir su ámbito de actuación.

6. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN PÚBLICA EN PARAGUAY

GobLab Paraguay forma parte del Proyecto Agenda Digital, una iniciativa apoyada por un préstamo de 130M\$ a seis años del Banco Interamericano de Desarrollo que arrancó el año 2017 y que inicialmente estuvo liderada desde la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) hasta que, en octubre del 2018, pasó a manos del nuevo Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC). Más allá del Proyecto Agenda Digital, el ecosistema de digitalización e innovación en el que se insertará este nuevo laboratorio también queda enmarcado por la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2017-2030) y la creación del Consejo Nacional de Innovación, dependiente de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República. Este Consejo está conformado por el conjunto de los actores clave del Sistema Nacional de Innovación (sector público, empresarial, sociedad civil y comunidad científica) y se le asigna la tarea de coordinar la Estrategia Nacional de Innovación.

La República de Paraguay ha sido un país que, en las últimas dos décadas, ha realizado enormes esfuerzos por modernizarse. Siguiendo el Plan Nacional de Desarrollo 2030⁹, Paraguay ha visto la necesidad de seguir modernizando su sector público para poder alcanzar los objetivos de país

⁹ Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, Diciembre 2014.



La República de Paraguay ha sido un país que, en las últimas dos décadas, ha realizado enormes esfuerzos por modernizarse (...) La innovación del sector público ha pasado a ser, por tanto, un asunto de Estado.

definidos en esta estrategia de progreso. La innovación del sector público ha pasado a ser, por tanto, un asunto de Estado.

En concreto, para contextualizar la necesidad de crear un Laboratorio de Innovación Pública como una pieza clave del ecosistema de digitalización e innovación de Paraguay, es necesario revisar tres ámbitos donde se ha notado este esfuerzo sustantivo por modernizar el país:

- ▶ Las Reformas de Modernización del Sector Público (2000–2010)
- ▶ La Política de Gobierno Abierto y Agenda Digital (2011–2020)
- ▶ La Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2017–2020)

Conocer los esfuerzos previos realizados en los ámbitos de la digitalización y la innovación, conectándoles con el presente, es lo que nos permite situar correctamente el futuro GobLab en el actual ecosistema.

6.1 REFORMAS DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (2000-2010)

La pretensión de reformar o reestructurar el sector público para hacerlo más eficiente es de larga data, no obstante, no es hasta la década del 2000, después de dejar paso a una década marcada por el fin de la Dictadura (1989), la promulgación de su Constitución Democrática (1992) y su estabilización institucional —con crisis mediante, como la de 1999— que se convirtió en una tarea fundamental del poder ejecutivo (Altarmirano, Oddone y Fontclara, 2010). La limitación de la innovación y la modernización en las instituciones públicas de Paraguay, como en muchos otros países de la región, era conocida: inercia burocrática, resistencia al cambio y gestión inadecuada del impacto tecnológico (Goiburú Vera, 2007).

Dentro este impulso reformador, un momento crucial fue la creación del Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP)¹⁰, un órgano asesor y consultor de la Presidencia, presidido por el Presidente de la República, e integrado por todos los Ministerios y Secretarías Ejecutivas. La CPMAP, reformada y remodelada en 2010¹¹ para reforzar sus funciones y atribuciones, es un espacio de coordinación interministerial que pretende orientar el proceso integral de modernización, desarrollando el Gobierno Electrónico, impulsando los planes de innovación y monitoreando la implementación de las reformas.

Otros organismos fundamentales que han podido modernizar el Estado ha sido la Secretaría de la Función Pública, entidad con rango ministerial y dependencia directa de la Presidencia de la República, impulsando el Servicio Civil Profesionalizado¹², y el impulso de la calidad de los Servicios Públicos, a través del Premio de Buenas Prácticas de Gestión y Desarrollo de Personas de la Administración Pública Paraguaya. También conviene destacar la Secretaría Técnica de Planificación, que trabaja para convertir a la Administración en una organización eficiente, eficaz y con una arraigada cultura de servicio público. Sin ser una lista exhaustiva, estas iniciativas de la primera década del 2000-2010, asentaron las bases para los impulsos modernizadores de la última década. Sin embargo, sin obviar los éxitos alcanzados, la OCDE (2018) afirma que:

¹⁰ Decreto del Poder Ejecutivo N° 2577 del 14 de Mayo de 2004.

¹¹ Decreto del Poder Ejecutivo N° 5327 del 27 de Octubre de 2010.

¹² Ley “De la Función Pública” N° 1626 del 28 de diciembre de 2000.



desde su retorno a la democracia en 1989, el país no ha implementado una reforma integral de la administración pública. La ausencia de marco ha creado vacíos, redundancias y contradicciones en las responsabilidades y competencias de los ministerios y secretarías, además de contribuir a la atomización institucional de la administración pública. Ello ha llevado a una importante fragmentación del Ejecutivo, multiplicando así los problemas de coordinación (OCDE, 2018: 15).

6.2 POLÍTICA DE GOBIERNO ABIERTO Y AGENDA DIGITAL (2011-2020)

Desde 2011, Paraguay fue uno de los primeros países de Latinoamérica que se incorporó a la Alianza para el Gobierno Abierto¹³, mostrando su iniciativa y proactividad a incorporar innovación, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas a la administración pública. En el periodo 2012-2020, dirigido por la Secretaría Técnica de Planificación, se ha elaborado cuatro Planes de Acción bianuales: I Plan (2012-2014)¹⁴; II Plan (2014-2016)¹⁵; III Plan (2016-2018)¹⁶ y IV Plan (2018-2020)¹⁷, que promueven compromisos de los gobiernos a cinco grandes áreas de política pública:

- ▶ Mejorar los servicios públicos
- ▶ Incrementar la integridad pública
- ▶ Tener una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos
- ▶ Crear comunidades más seguras
- ▶ Incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas del sector privado

Fruto de esta iniciativa, el gobierno ha empezado a establecer vínculos más fuertes y duraderos con la sociedad civil organizada y el sector

¹³ El objetivo de esta Alianza es reforzar los vínculos que unen a los ciudadanos con sus gobernantes, mediante el establecimiento de vías de diálogo más adecuadas para que los ciudadanos puedan ser más partícipes en el desarrollo de las políticas públicas. La Alianza provee de una plataforma internacional para comprometerse a reformas en los países y que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Véase: <https://www.opengovpartnership.org/>

¹⁴ Véase: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2020/04/1er-PAGA.pdf>

¹⁵ Véase: <http://gobiernoabierto.gov.py/wp-content/uploads/2020/04/2do-Plan-de-Accion-Paraguay-espanol.pdf>

¹⁶ Véase: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2020/03/Plan-de-Accio%CC%81n-de-Gobierno-Abierto-Paraguay-2016-2018.pdf>

¹⁷ Véase: http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/03/PAGA-Cuarto-A%C3%B1o_WEB.pdf

privado (Dassen y Cruz, 2012). Mejoras normativas como la legislación sobre el acceso a la información, el sistema de compras por catálogo electrónico, la creación del Equipo Nacional de Transparencia, el Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa o la creación de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto, un foro multisectorial de sector público, privado y ciudadanía, donde evalúan el grado de cumplimiento del Plan. Estas iniciativas han sido, entre otros, varios hitos producto de la iniciativa de Gobierno Abierto. El IV Plan de Acción establece, además, un cambio de paradigma importante, coincidente con la necesidad de crear Laboratorios de Innovación Pública (OCDE, 2016b), y es el movimiento hacia un “Estado Abierto” (Oszlak, 2017).

Esta política de Gobierno Abierto va de la mano de la política de digitalización de la administración. Agenda Digital y Gobierno abierto, en este sentido, son parte de una estrategia común que busca que la Administración Paraguaya sea abierta, digital, eficiente, innovadora, participativa, accesible y transparente (OCDE, 2018). De hecho, la digitalización de la administración en Paraguay ha tomado fuerza en el último quinquenio. Desde la introducción del Gobierno Electrónico (e-government), hasta la política de transformación digital y datos abiertos, Paraguay ha hecho grandes avances. Varios datos así lo confirman:

- ▶ Paraguay se sitúa en el quinto lugar entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) en el índice OURdata sobre “accesibilidad de datos” con una puntuación de 0,71 (OCDE, 2020).
- ▶ Paraguay se sitúa en el quinto lugar entre los países de ALC en el índice OURdata (OCDE, 2020) sobre el “apoyo gubernamental para la reutilización de datos”, con una puntuación de 0,47 (OCDE, 2020).
- ▶ Paraguay está entre el 61% de los países de ALC que posee un “portal nacional para los servicios públicos”, según la Encuesta sobre Desempeño del Gobierno Digital (OCDE, 2015).

- ▶ Paraguay está entre el 56% de los países de ALC que posee un “mecanismo de identificación digital reconocido legalmente”, según la Encuesta sobre Desempeño del Gobierno Digital (OCDE, 2015).
- ▶ Paraguay está entre el 73,9% de los países de ALC que posee un “estrategia nacional de gobierno digital”, según la Encuesta sobre Desempeño del Gobierno Digital (OCDE, 2015).

“
Agenda Digital y
Gobierno abierto, en
este sentido, son parte
de una estrategia
común que busca que la
Administración
Paraguaya sea abierta,
digital, eficiente,
innovadora,
participativa, accesible y
transparente.

Pese a los avances, Paraguay todavía le queda un largo camino por recorrer. El gobierno, siendo consciente de la necesidad de tener una planificación más integral y estratégica, inició en 2017 el Proyecto Agenda Digital, construido a través de mecanismos participativos y de gobierno abierto. En esta agenda digital se establecieron cuatro componentes: (i) la conectividad, (ii) el gobierno digital, (iii) la economía digital y (iv) el fortalecimiento institucional. En el año 2018, el Banco Inter-Americano de Desarrollo aprueba un préstamo de 130M\$ a seis años con el objetivo de apoyar la implementación de esta agenda digital¹⁸:

- ▶ **Conectividad:** Mejorar la conectividad con refuerzo de la seguridad de trabajo en línea del Estado.
- ▶ **Gobierno digital:** Desarrollar un gobierno electrónico siendo más eficiente en la atención al ciudadano.
- ▶ **Economía digital:** Fortalecimiento de la economía digital que vuelva a Paraguay más competitiva.
- ▶ **Fortalecimiento institucional:** Fortalecimiento del marco institucional y la capacidad gubernamental para el desarrollo de la Agenda Digital.

En la Agenda Digital 2020 de Paraguay se renueva el plan anterior incorporando más presupuesto (123,5M\$) y más políticas para resolver los objetivos de los cuatro ejes.

¹⁸ Véase: <https://www.mitic.gov.py/agenda-digital/portada>

6.3 POLÍTICA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (2017-2020)

El último ámbito a analizar es la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de Paraguay, íntimamente conectada con las dos anteriores. La situación de la CTI en Paraguay es la siguiente:

- ▶ La inversión en I+D/PIB es de 0,15% en Paraguay (2017), muy por debajo de la media de América Latina y el Caribe (0,64%). Aunque es cierto que partía de un nivel aún más bajo una década antes: 0,05% en 2008. (RICYT, 2019).
- ▶ La inversión en I+D en Paraguay es realizada fundamentalmente por el sector público (80,8%), frente a un sector privado que casi no innova (RICYT, 2019).
- ▶ Los mayores esfuerzos para la ejecución de los proyectos I+D son realizados por la administración y las universidades públicas (RICYT, 2019).
- ▶ El personal de investigación y becarios en Paraguay es de 928, situándolo a la cola de ALC (RICYT, 2019).
- ▶ Según el Global Competitiveness Report (WEF, 2019)
 - Paraguay se sitúa en el ranking 137 de 141 en capacidades de innovación.
 - Paraguay se sitúa en el ranking 106 de 141 en capital humano.
 - Paraguay se sitúa en el ranking 99 de 141 en adopción de CTI.

Estos datos nos permiten visualizar dos hechos: que la situación de la CTI en Paraguay está rezagada respecto a ALC, con un escaso número de investigadores y baja inversión en I+D, pero que ha realizado un



El elemento clave para que la Política Nacional de CTI funcione es desarrollar y consolidar un ecosistema de innovación dinámico en el país.

importante esfuerzo en la última década. Estos esfuerzos crecientes de la última década se han materializado institucionalmente y desarrollado en importantes estrategias de política pública.

En 2017, fruto de este diagnóstico, Paraguay se puso en marcha con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2017-2030)¹⁹ que actualiza el plan anterior de 2002²⁰ y se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo (2030). Los objetivos estratégicos de esta Política Nacional de CTI son los siguientes:

- ▶ Consolidar una Gobernanza sostenible del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) del Paraguay.
- ▶ Desarrollar capacidades nacionales para la generación de conocimiento en ciencia y tecnología.
- ▶ Orientar los conocimientos y capacidades generadas en la I+D a la atención de desafíos económicos, sociales y ambientales del Paraguay.
- ▶ Fortalecer la innovación como base para la creación y sostenimiento de las ventajas competitivas del país.
- ▶ Fomentar la apropiación social del conocimiento técnico y científico como factor de desarrollo sostenible.

Además de aumentar el presupuesto en I+D y aumentar el capital humano del país, el elemento clave para que la Política Nacional de CTI funcione es desarrollar y consolidar un ecosistema de innovación dinámico en el país. Para ello, la buena gobernanza es clave y los organismos encargados de dinamizar el ecosistema deben ser institucionalmente refinados e inteligentes. Veamos qué instituciones se han ido creando en la última década.

¹⁹ Véase: https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u38/Politica-de-CTI-publicaci%C3%B3n.pdf

²⁰ Decreto 19.997/2002.

Tomando como punto de partida el Plan Director de TIC de 2011²¹, este representó una hoja de ruta para posicionar a las TIC en el centro del modelo de desarrollo sostenible de Paraguay. Un punto de inflexión de esta política fue la creación de la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS)²² en 2013. Fue un ente rector del Gobierno Digital que centralizó los esfuerzos en implementar la CTI en los procesos de gestión interna de las instituciones paraguayas. Esta Secretaría realizó un amplio trabajo de optimización de procesos, trámites e interoperabilidad en los Organismos y Entidades del Estado (OEE) de la Nación. Pese a sus victorias, un análisis de consultoría señaló notorias debilidades institucionales para el cumplimiento de sus funciones, destacando entre sus problemas un inadecuado modelo de gestión, procesos internos ineficientes, limitada capacidad operativa y técnica, carencia de capital humano adecuado y desconocimiento del público objetivo (Grupo von Barga SRL, 2018).

Finalmente, se decidió en Octubre de 2018 crear el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC)²³ en sustitución de la SENATICS. De tal forma se cumplían dos objetivos: reformular institucionalmente el papel de la SENATICS y aumentar el rango político —de Secretaría a Ministerio— de este ámbito de actuación. Así el nuevo Ministerio se encarga de “la planificación, la transparencia y la participación ciudadana: el fomento de las TIC; la protección de los derechos de los usuarios; la libre adopción tecnológica y la masificación del gobierno electrónico”²⁴.

Además del MITIC, es importante situar el papel del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) dentro del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología (SNCT). Los científicos y académicos que nutren al Consejo Nacional cumplen un papel central para instalar diferentes asuntos en la

²¹ Aprobado por Decreto Ejecutivo 7706/2011

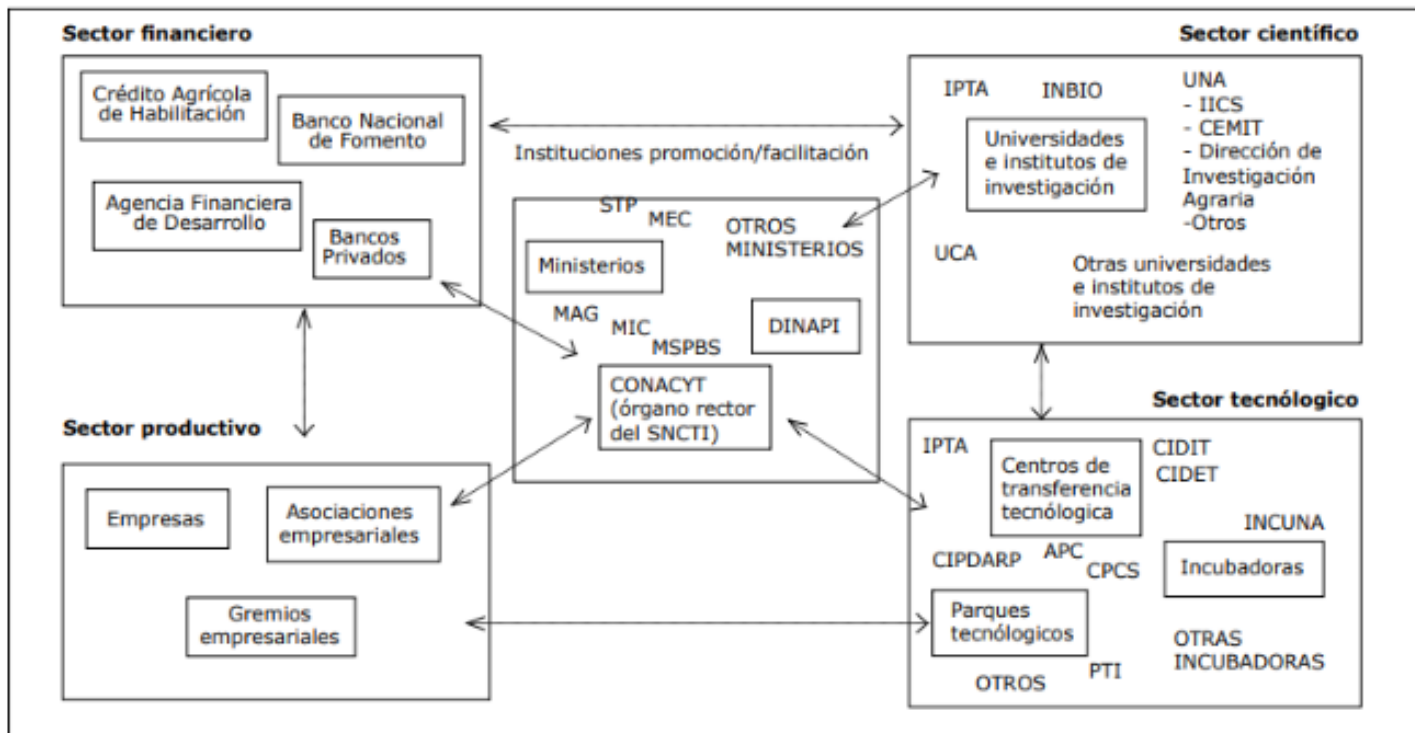
²² Ley N° 4989/13

²³ Ley 6207 de fecha 22 de octubre del 2018

²⁴ Ley 6207 de fecha 22 de octubre del 2018

agenda de las políticas del gobierno de turno. En la siguiente gráfica se puede observar el papel central de la CONACYT en el ecosistema de innovación:

Gráfica 2: Estructura del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT)



Fuente: Servin (2016)

En este Sistema Nacional de CTI paraguayo, el CONACYT promueve el aprovechamiento y la formación de las capacidades tecnológicas y científicas básicas, mientras que el MITIC y otros ministerios o OEE competentes implementan estrategias sectoriales de I+D. CONACYT y MITIC también cumplen una labor esencial, de nodo central en las relaciones con el sector productivo, el científico, el financiero y el tecnológico. No obstante, existen todavía importantes barreras a la innovación, entre ellas (Servin, 2016):

- ▶ El Sistema Nacional de Innovación es frágil, desarticulado y dividido;
- ▶ Escasez de cultura empresarial innovadora;
- ▶ Escasa vinculación academia/empresa;

- ▶ Escasez de capital humano cualificado;
- ▶ Predominio de pymes en estructura empresarial.

Preocupa especialmente el primero, dada la baja colaboración entre actores del Sistema Nacional de Innovación (Severin, 2016). Otras investigaciones apuntan a una responsabilidad compartida en la situación de debilidad del Sistema Nacional de Innovación: un sector académico que no está generando las soluciones o respondiendo a las necesidades de los otros sectores productivos y sociales, políticas públicas nacionales desactualizadas que no responden al contexto, lo que genera una descoordinación entre todos los actores del sistema socioeconómico. Específicamente, puntualizando al sistema nacional de innovación; el sector de investigación científica, aunque tenga capacidad para generar conocimiento, puede estar abocado a la búsqueda de un conocimiento irrelevante para el sector productivo. Mientras que este último al no establecer un canal interactivo con la academia no logra adaptar, actualizar o enfrentar nuevos desafíos en la implementación del conocimiento a través de procesos tecnológicos productivos. (Davalos, 2017: 43-44).

Habida cuenta de esta fragilidad, el 15 de Julio de 2019 se crea el Consejo Nacional de Innovación dependiente de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (UPGR). Este Consejo está conformado por el conjunto de los actores clave del Sistema Nacional de Innovación: sector público, empresarial, sociedad civil y comunidad científica. Se le asigna la labor de co-crear, acompañar y monitorear la Estrategia Nacional de Innovación para impulsar de forma integral y coherente en todo el país los objetivos de CTI, alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2030.

Es en este ecosistema de innovación donde el nuevo Laboratorio de Innovación Pública de Paraguay puede ejercer un rol central: potenciando proactivamente la co-creación, experimentación y transferencia de conocimiento innovador en el conjunto del país.



7. GOBLAB PARAGUAY: RECOMENDACIONES PROGRAMÁTICAS Y OPERATIVAS PARA SU CREACIÓN Y PUESTA EN MARCHA

Después de revisar la diferencia entre las unidades de modernización tradicionales y los laboratorios de digitalización e innovación pública y ver por qué es importante crear un laboratorio para superar las barreras burocráticas a la innovación pública y poder institucionalizar un modelo de innovación abierta, viendo la importancia del binomio digitalización-innovación, y de examinar que tipos de laboratorio existen y como podemos definirlos y diferenciarlos, ha llegado la hora de sistematizar unas recomendaciones programáticas y operativas para la creación de GobLab Paraguay.

Para ello, es muy valiosa la experiencia de otros laboratorios exitosos a nivel mundial y regional (LAC) y tener una radiografía actualizada y clara de cual es la situación en el país. Para poder contemplar adecuadamente todos estos dos elementos, The GovLab, más allá de aportar la experiencia de más de una década de sus máximos expertos asesorando a gobiernos de alrededor del mundo sobre como promover la digitalización y la innovación, ha realizado dos estudios independientes y exhaustivos con el objetivo de 1) documentar cual es la situación de los laboratorios de digitalización e innovación en América Latina y el Caribe (resumido en la **sección 4** de este informe pero incluido íntegramente en el Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada) y 2) mapear cual es el nivel de conocimiento, puesta en práctica, interés y capacitación recibida en habilidades de innovación por parte de los directivos y empleados públicos de Paraguay, así como de sus preferencias formativas para aprender estas habilidades y las características más o menos favorables del entorno organizativo en el que trabajan para ponerlas en práctica (ver el informe “Habilidades de Innovación en el Sector Público de Paraguay” que resume los resultados de la encuesta que se realizó a una muestra de 500 personas).

Tal y como se resumía en la **sección 6**, GobLab Paraguay se insertará en un ecosistema de digitalización e innovación incipiente pero que ha dado pasos firmes en la dirección correcta en la última década. Las recomendaciones incluidas a continuación se agrupan en cuatro secciones diferenciadas y pretenden ayudar a que GobLab se transforme en el catalizador definitivo de ese ecosistema.

Primero, se listan los pasos cronológicos a seguir para la creación y puesta en funcionamiento del laboratorio. A continuación, nos centramos en dos elementos claves de los anteriormente listados para describir, con mayor grado de detalle, cuál debe de ser la visión, misión, objetivos, funciones y metodología del laboratorio, así como la cartera de servicios básicos a ofrecer durante sus primeros tres años de vida. Para ello,

ahondamos en los elementos clave para diseñar un laboratorio de digitalización e innovación pública incluidos en la **sección 6**. del presente informe añadiendo consejos específicos para GobLab Paraguay.

En tercer lugar, desarrollamos un plan para aplicar tres metodologías concretas diseñadas por The GovLab, testeadas previamente de forma exitosa. La idea es que, una vez creado GobLab Paraguay, estas metodologías sean usadas en los primeros proyectos. Así mismo, también se presentará un plan para que se pueda aplicar la metodología de definición de problemas diseñada por The GovLab para la identificación y posterior concreción de las problemáticas a resolver con la creación del laboratorio sobre las cuales se articularán la visión y misión de la nueva institución.

Finalmente, en cuarto y último lugar, presentamos una propuesta sobre como GobLab Paraguay puede contribuir a la formación en habilidades de digitalización e innovación para que directivos y empleados públicos del país puedan transformarse en sus aliados en la promoción e institucionalización de un modelo de innovación abierta que permita situar al país en la vanguardia de la experimentación sobre cómo las nuevas tecnologías pueden mejorar la gobernanza de las instituciones públicas. Esta propuesta se estructura alrededor de la figura del emprendedor público y las habilidades clave que éste deber poseer para promover políticas de digitalización e innovación, presentando cuatro modalidades de curso prioritarias y una clínica de proyectos que, siguiendo una filosofía de “aprender haciendo”, acoja los proyectos de los alumnos a modo de incubadora.

Tal y como se resumía en la **sección 6**, GobLab Paraguay se insertará en un ecosistema de digitalización e innovación incipiente pero que ha dado pasos firmes en la dirección correcta en la última década.

7.1 PASOS A SEGUIR PARA LA CREACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL LABORATORIO

Esta sección concreta las claves para diseñar un laboratorio de digitalización e innovación pública expuestas anteriormente listando los pasos cronológicos a seguir para la creación y puesta en funcionamiento del primer laboratorio de este tipo en el país. Esta hoja de ruta debe leerse entendiendo que, antes de implementarla, es necesario realizar un proceso de reflexión interna que permita transformar estas recomendaciones programáticas y operativas en un mandato político que encaje con las prioridades del Gobierno y el resto de las iniciativas de su agenda política. Los doce pasos para crear GobLab Paraguay son:

1. **RONDA DE CONSULTAS** con todos los agentes claves, del Gobierno y de la sociedad civil, para socializar el proyecto y recibir una retroalimentación constructiva sobre la propuesta expuesta en el presente informe.
2. **DETERMINAR** la mejor adscripción orgánica y fórmula jurídica y redactar la normativa de creación y los estatutos que regularan su actividad interna.
3. **DEFINIR** la visión, misión, objetivos, funciones, metodología y audiencia del laboratorio.
4. **ESTIPULAR** el modelo de relación y coordinación con otras entidades públicas que trabajan temas de modernización, digitalización e innovación y estudiar posibles sinergias con otras políticas o planes de actuación que también incidan en estos ámbitos.
5. **ESTABLECER** el plan de actuación para los tres primeros años de existencia del laboratorio.
6. **DISEÑAR** el equipo de trabajo, número de personas y perfiles profesionales, y proceder a su contratación y formación inicial.
7. **ENCONTRAR** un espacio, puede ser el definitivo o uno temporal mientras se finaliza el definitivo.
8. **DECIDIR** el modelo de financiamiento para poder hacer frente a las actuaciones previstas.
9. **COMPRAR** el equipo tecnológico y de software necesarios para el correcto desarrollo de sus actividades.
10. **CONSTITUIR** el Consejo Asesor del Laboratorio para aumentar la legitimidad, y visibilidad del proyecto al mismo tiempo que se gana expertise y know-how.
11. **CONSTRUIR** la red de colaboradores externos, a nivel nacional e internacional.
12. **ACTO DE PRESENTACIÓN** de GobLab Paraguay, posibilidad de segmentar a las audiencias internas y externas.

Estos pasos, solapados en el tiempo, pueden ejecutarse en paralelo. La consecución de estos debería poder realizarse en un plazo aproximado de seis meses.

1

Primer paso: RONDA DE CONSULTAS con todos los agentes claves, del Gobierno y de la sociedad civil, para socializar el proyecto y recibir una retroalimentación constructiva sobre la propuesta expuesta en el presente informe.

Esta ronda de consultas previa a la presentación pública de GobLab Paraguay es un paso importante por tres motivos. Uno, porque representa un primer paso hacia una socialización transparente y abierta del proyecto. Dos, porque permite recibir retroalimentación e incorporar nuevas ideas que mejoren la propuesta inicial adaptándola a los nuevos retos y oportunidades. Y tres, porque involucrar a otros agentes del Gobierno y de la sociedad civil permite empezar a construir la red de futuros aliados.

2

Segundo paso: DETERMINAR la mejor adscripción orgánica y fórmula jurídica y redactar la normativa de creación y los estatutos que regularán su actividad interna.

La decisión, altamente política, sobre donde se va a situar orgánicamente el futuro laboratorio y que fórmula jurídica va a adoptar, en función del grado de autonomía orgánica y presupuestaria que se le quiera otorgar, hay que tomarla con mucho cuidado en la medida que determinará su futuro rendimiento y viabilidad a largo plazo. La normativa de creación y los estatutos también son elementos claves en la medida que permiten materializar la gobernanza política y económica de la institución.

Las lecciones que podemos extraer de la literatura, de nuestro trabajo de campo y de nuestra experiencia acumulada son las siguientes:

- ▶ Sobre la localización del GobLab, se debe encontrar un balance entre estar lo suficientemente cerca del Gobierno, para mantener el acceso y la influencia en el proceso de toma de decisiones, pero manteniendo una distancia suficiente que garantice poder distanciarse de las barreras burocráticas y aislarse de los cambios de dirección política.
- ▶ En este sentido, más allá de su adscripción orgánica y fórmula jurídica, para equilibrar su independencia y capacidad de influir, tanto política como presupuestariamente, deben construirse coaliciones con varios departamentos ministeriales y colaboraciones público-privadas con agentes de la sociedad civil, ya sean empresas u organismos del tercer sector, que permitan tejer alianzas estratégicas para el impulso de sus iniciativas. A tal efecto, es clave un liderazgo fuerte por parte de la dirección del laboratorio que, siguiendo una lógica propia de la gestión relacional, posicione al organismo al centro del ecosistema de digitalización e innovación del país.

Nuestra sugerencia concreta para GobLab Paraguay es la siguiente:

- ▶ A nivel de adscripción orgánica y fórmula jurídica, proponemos la creación de una agencia pública independiente (decidir la mejor figura jurídica disponible en Paraguay a tal efecto) adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC).
- ▶ La figura jurídica que finalmente se elija pre-condicionará la normativa de creación y algunos elementos claves de la gobernanza político-económica de la institución. Sin embargo, es muy importante que, aprovechando la autonomía estatutaria, se utilice la redacción de los estatutos que regularán su actividad interna para fijar todos aquellos elementos de la gobernanza político-económica de la institución que no vienen prefijados y

que son claves para equilibrar su independencia y capacidad de influencia.

- ▶ Algunos de estos elementos son las posibilidades de autofinanciamiento (para más información ver paso 8), la regulación del Consejo Asesor (para más información ver paso 10), la creación y gobernanza de la red de colaboradores (para más información ver paso 11), y la posibilidad de promover colaboraciones público-privadas, entre otros.

Para más información de fondo sobre las actividades que implica este segundo paso consultar la **sección 5.5.** del informe.

3

Tercer paso: DEFINIR la visión, misión, objetivos, funciones, metodología y audiencia del laboratorio.

Como detallaremos con mayor profundidad en la siguiente **sección 7.2.**, la fase de definición de la visión y misión del GobLab incluye previamente establecer los problemas públicos prioritarios que se quieren resolver a través de la actividad del laboratorio. A partir de una buena identificación y definición del problema de interés público que queremos resolver, podremos diseñar la visión (proyección de lo que se espera alcanzar en el futuro) y misión (descripción de los propósitos que se espera cumplir en el presente). Los objetivos, funciones y actividades concretas del laboratorio deberán alinearse con esta misión.

Al pensar en posibles problemas, es importante centrarse en los conocidos como problemas “malditos”, es decir, problemas interconectados, sistémicos, complejos y urgentes que, o bien son nuevos y requieren de nuevas fórmulas de intervención, o bien son antiguos, pero se ha demostrado que las aproximaciones tradicionales no han funcionado para resolverlos. Más allá de tener claro que el laboratorio centrará su actividad en el ámbito de la digitalización e innovación, es importante que el MITIC, aplicando la metodología descrita en la **sección 7.3.** del presente documento, realice un proceso de reflexión interna para definir cuales son estos problemas en el caso de GobLab Paraguay. Estos

problemas no deberían centrarse en una única temática sino ser transversales a las políticas públicas impulsadas por el Gobierno.

En relación con los objetivos, los esfuerzos del laboratorio deberían concentrarse en todas las fases del ciclo de diseño e implementación de políticas públicas ayudando a identificar problemas, generando nuevas ideas, desarrollando nuevas propuestas, apoyando la implementación de proyectos, evaluando su impacto o bien difundiendo sus resultados.

Es importante que estas funciones se articulan en líneas prioritarias -estructurales- de actuación y que, en base a una planificación inicial y con el objetivo de demostrar rápidamente la utilidad del laboratorio, es importante que cada una de ellas produzca resultados a corto, medio y largo.

Con relación al método que debemos utilizar, las metodologías marco que definirán el modelo de trabajo del laboratorio serán el design thinking (literalmente “pensamiento de diseño”, aunque raramente se traduce al español) y el diseño centrado en la persona (human-centered design). Aunque ambas metodologías están estrechamente interrelacionadas y muchas veces se utilizan como sinónimos, es importante saber diferenciarlas para entender su complementariedad. Mientras que el design thinking es un proceso iterativo no lineal de cinco etapas que busca comprender a los usuarios y su entorno (empatizar), identificar problemas (definir), crear soluciones innovadoras (idear), construir prototipos (prototipar) y probar los prototipos con los usuarios (testear), con el objetivo de solucionar problemas “malditos”, el diseño centrado en la persona complementa el design thinking centrándose en que esta solución esté realmente mejorando la vida o resolviendo el problema de los usuarios para los que fue diseñada.

En el marco de trabajo basado en la co-creación y la experimentación, otras metodologías concretas de trabajo serán: Data Collaboratives, Multi-City Challenge y Smarter Crowdsourcing.

Respecto a la audiencia, nuestra sugerencia para GobLab Paraguay es que la segmente en los cuatro grupos descritos a continuación y que organice su cartera de servicios y productos teniendo presentes los diferentes públicos:

- ▶ **Audiencia directa:** Todos los organismos públicos del Estado que forman parte del poder ejecutivo, pero muy especialmente el MITIC, ministerio donde se sugiere adscribir el laboratorio.
- ▶ **Audiencia indirecta:** Existen dos audiencias indirectas, una interna y otra externa. Por un lado, todos los directivos y empleados públicos que participen en los proyectos y actividades promovidas por el laboratorio y/o que apliquen sus recomendaciones. Asimismo, también debe considerarse audiencia indirecta a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, ya sean empresas u organizaciones sin ánimo de lucro, que también participen en los proyectos y actividades promovidas por el laboratorio y/o que apliquen sus recomendaciones.
- ▶ **Colaboradores:** Red de expertos nacionales e internacionales que colaboran con el GobLab por proyectos.
- ▶ **Aliados clave:** Todos los organismos públicos y privados del país vinculados a los ámbitos de la digitalización y la innovación, pero muy especialmente todos los sectores que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (sector financiero, sector científico, sector productivo y sector tecnológico).

Para más información de fondo sobre las actividades que implica este tercer paso consultar las [secciones 5.1., 5.2. y 5.6.](#) del informe. Para consultar el plan detallado que incluye el plan de actuaciones a tres años vista ver la [sección 7.2.](#)

4

Cuarto paso: ESTIPULAR el modelo de relación y coordinación con otras entidades públicas que trabajan temas de modernización, digitalización e innovación y estudiar posibles sinergias con otras políticas o planes de actuación que también incidan en estos ámbitos.

El GobLab, más allá de impulsar y liderar sus propios proyectos, debe estar al servicio de cualquier organismo u equipo gubernamental interesado en su apoyo para aplicar nuevas metodologías en los ámbitos de la digitalización e innovación.

Sin embargo, la creación del GobLab no se hace en el vacío, sino que se sitúa en una trama de relaciones ya existente. Mapear las entidades y unidades que trabajan temas de modernización, digitalización e innovación relevantes con quien coordinarse es una tarea clave para poder colaborar, en lugar de acabar compitiendo o duplicando esfuerzos.

Aparte de las unidades y departamentos, se debe mapear las leyes, reglamentos, políticas y planes relevantes sobre modernización, digitalización e innovación aprobados y vigentes en Paraguay. De tal manera que la actividad del GobLab se alinee con los esfuerzos realizados previamente. Por razón de tema, es especialmente importante involucrar al MITIC y a todos sus organismos dependientes en mapear este terreno.

Es importante haber pre-contactado a todos estos organismos y equipos en el paso uno y, en esta etapa, volver a sentarse con ellos para establecer delimitaciones en el trabajo de cada uno y cuajar proyectos e iniciativas conjuntas previendo en que ámbitos estructurales y puntuales habrá que coordinarse.

5

Quinto paso: ESTABLECER el plan de actuación para los tres primeros años de existencia del laboratorio.

Como detallaremos en la siguiente **sección 7.2**, después de haber mapeado las audiencias y las entidades, organismos, leyes, regulaciones, políticas y planes de actuación vinculados a los ámbitos de la digitalización e innovación, el siguiente paso es establecer el plan de

actuación de los primeros tres años, que deben estar alineados con la visión, misión, objetivos, funciones y metodología. Esto permitirá tener una hoja de ruta de actividades clara y poder socializar la cartera de servicios y los resultados esperados durante estos tres primeros años. En base a este plan de actuación, se podrá diseñar el equipo y la financiación necesaria para llevarlo a cabo.

Para consultar el plan de actuaciones a tres años vista ver la **sección 7.2**

6

Sexto paso: DISEÑAR el equipo de trabajo, número de personas y perfiles profesionales, y proceder a su contratación y formación inicial.

Diseñar un equipo humano que se adecue a la misión, objetivos, funciones y método del laboratorio es la clave de su éxito o fracaso. La naturaleza multidisciplinar del equipo es indiscutible en la medida que, si buscamos dar respuesta a problemas complejos, contar con un grupo de personas con habilidades complementarias facilita la construcción de soluciones más diversas y creativas, fortaleciendo el mandato de la innovación y la experimentación.

Diseñar el equipo es una tarea central y lo primero a determinar es el tamaño óptimo del equipo y sus perfiles profesionales. Se ha de recordar que en el equipo habrá una parte fija, permanente, fundamental para la ejecución de todas las tareas estructurales del laboratorio, y luego un equipo variable, que será contratado con base a proyectos.

A tal efecto hay que empezar por definir el perfil profesional de la persona que ocupará el puesto de Director/a del laboratorio y decidir el mecanismo de selección del mismo. La selección correcta del Director/a es un asunto vital para su éxito y debe planearse con mucho cuidado. A continuación, hay que redactar el organigrama donde se detalle la relación de puestos de trabajo del equipo permanente, así como las funciones de cada trabajador y su perfil competencial para posteriormente proceder a su contratación.

También es clave anudar coherentemente y desde el principio la cultura organizacional, calidad del capital humano y construcción de procesos de trabajo. Para conseguir una cultura organizativa favorable a la innovación, es imprescindible la construcción de procesos de trabajo que sigan una lógica de carácter horizontal, de corresponsabilidad y transparencia y que generen un sistema de incentivos adecuado, un modelo de trabajo colaborativo que sea sostenible en el tiempo, un liderazgo inspirador por parte del director, la adopción de valores públicos, la formación continua de los empleados y una evaluación también continua que promueva la calidad.

A tal efecto, es importante planificar con tiempo el establecimiento de un plan de formación inicial de la plantilla para socializarles desde el inicio con la metodología de trabajo característica del laboratorio. El capital humano es el recurso más importante en la medida que si se tiene un equipo capaz y entrenado en métodos innovadores, entonces todo lo demás seguirá. La formación continua también será un elemento característico del laboratorio que interesa poner en valor para la plantilla en el momento de la contratación.

Nuestra sugerencia concreta para GobLab Paraguay es la siguiente:

- ▶ Con relación al número de personas, sugerimos contratar a un equipo estable de 8 personas y construir una red de colaboradores que puedan trabajar, cuanto se estime necesario, por proyectos. Este número está claramente ubicado en la media mundial y de la región que se sitúa alrededor de 6-12 personas.
- ▶ Con relación a los perfiles profesionales del equipo, sería importante poder aglutinar un grupo multidisciplinar que incluya a:
 - ✓ 1 Director/a del GobLab,
 - ✓ 1 Gerente
 - ✓ 1 Analista de datos,
 - ✓ 1 Diseñador/a,
 - ✓ 1 Desarrollador/a informático/a,

- ✓ 2 personas para el equipo de diseño, experimentación, seguimiento y evaluación,
 - ✓ 1 Community Manager,
 - ✓ 1 Administrativo
- ▶ Los mecanismos de contratación, en el caso del Director/a del GobLab, es fundamental hacer un concurso meritocrático abierto no solo a personal funcionario sino también externo.
- ▶ En relación con el resto del equipo, también es muy importante hacer un proceso competitivo abierto para poder construir un equipo mixto con experiencia pública y privada que permita captar personas de la propia administración, que aporten conocimientos y contactos de dentro, y personas del mundo empresarial, de la academia y del tercer sector, nacionales o internacionales, que aporten nuevas miradas, métodos y conocimientos que escasean en las plantillas gubernamentales.
- Experiencia previa en el sector privado podría ser especialmente de utilidad en el caso de los perfiles de gerente, administrativo y una de las personas del equipo de diseño, experimentación, seguimiento y evaluación.
 - Asimismo, experiencia previa en el sector privado podría ser especialmente de utilidad en el caso de los perfiles de analista de datos, diseñador/a, desarrollador/a informático/a, community manager, y una de las personas del equipo de diseño, experimentación, seguimiento y evaluación.
- ▶ Finalmente, en relación con la formación inicial, es muy importante realizar en plan de formación a medida que garantice su plena socialización con la metodología y procedimientos de trabajo, elementos fundamentales para construir una cultura organizativa propicia a un modelo de innovación abierta. Idealmente, esta formación debe ser impartida no exclusivamente por perfiles

académicos sino también por personas que hayan trabajado en laboratorios de digitalización e innovación.

Para más información de fondo sobre las actividades que implica este sexto paso consultar la [sección 5.3](#). del informe.

7

Séptimo paso: ENCONTRAR un espacio, puede ser el definitivo o uno temporal mientras se finaliza el definitivo.

El lugar físico donde se establezca la sede del laboratorio es una decisión importante en la medida que el diseño de los espacios no es neutral y condiciona el buen desempeño. Teniendo en cuenta las actividades y la metodología de los laboratorios de digitalización e innovación pública, es importante que el espacio físico sea:

- ▶ colaborativo (que fomente el trabajo en equipo)
- ▶ móvil (espacio multifuncional con mobiliario)
- ▶ accesible (en un lugar céntrico de la ciudad)
- ▶ estimulante (el diseño del espacio debe estimular la creatividad)
- ▶ abierto (que disponga de una sala espaciosa para poder invitar a la sociedad civil)

Situar al laboratorio en un espacio de oficinas tradicional departamentalizado sería un error.

Para más información de fondo sobre las actividades que implica este séptimo paso consultar la [sección 5.4](#). del informe.

8

Octavo paso: DECIDIR el modelo de financiamiento para poder hacer frente a las actuaciones previstas.

Es necesario que exista un compromiso político de los gobiernos con la innovación y que esta no sea vista como un coste sino como una inversión con un retorno significativo a largo plazo. En este sentido, los laboratorios deben estar integrados dentro de los gobiernos y se les debe

dar una financiación permanente dentro de los presupuestos gubernamentales.

No obstante, es una práctica extendida que la estructura de financiación de estos laboratorios combine estas transferencias directas de dinero público con otros mecanismos de autofinanciación por proyectos, ya sea a través de convocatorias competitiva (públicas o privadas), consultoría privada u otras colaboraciones win-win con agentes externos.

De igual forma, es importante que exista una conexión directa entre la gobernanza política y económica del laboratorio y que la decisión del tipo de estructura de financiación sea coherente con el modelo de gobernanza política.

Nuestra sugerencia concreta para GobLab Paraguay es la siguiente:

El presupuesto puede ser modesto siempre y cuando se ajuste a la provisión de la cartera de servicios que se establezca, pero las fuentes de financiación deben ser diversificadas para garantizar cierta autonomía. La diversidad de la financiación es la clave de la independencia.

En este sentido, proponemos un modelo de financiamiento mixto público-privado que se ajuste a la siguiente estructura:

- ▶ 50% de los ingresos vía presupuesto público, una aportación anual estable que se actualice pertinentemente. Estos recursos deben cubrir los gastos mínimos de funcionamiento del laboratorio.
- ▶ 35% de los ingresos vía proyectos competitivos, públicos o privados. Estos recursos deben cubrir los gastos asociados a proyectos puntuales de envergadura que el laboratorio lidere en el marco de su misión.
- ▶ 15% de los ingresos vía proyectos de consultoría privada. Estos recursos permiten al laboratorio tejer alianzas de colaboración público-privadas y deben destinarse al trabajo en red.

- ▶ Asimismo, es conveniente que exista un mecanismo autónomo para garantizar fondos adicionales, como un fondo reservado para fines de innovación. Poder establecer este fondo de innovación siguiendo una lógica público-privada sería vital.

Más allá de la aportación inicial en forma de préstamo cedido por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) en el marco del programa de apoyo a la Agenda Digital, sería importante empezar a construir este sistema mixto de financiación desde un inicio.

Para más información de fondo sobre las actividades que implica este octavo paso consultar la **sección 5.7.** del informe.

9

Noveno paso: COMPRAR el equipo tecnológico y de software necesarios para el correcto desarrollo de sus actividades.

Más allá de los recursos humanos y el espacio, la infraestructura tecnológica del laboratorio también es importante para el correcto desarrollo de sus actividades y se diferencia de la que puedan necesitar otras unidades tradicionales del sector público.

Lo primero es comprar el equipo tecnológico (ordenadores, pantallas de alta definición, equipo de grabación y sonido, etc.) para poder realizar toda la actividad necesaria (conferencias, reuniones virtuales de alta calidad, trabajo con datos, etc.).

Junto a ello se debe pensar cuidadosamente en que programas de software se van a utilizar. Nuestra propuesta es que GobLab Paraguay utilice exclusivamente software libre, incorporándose a las redes internacionales de instituciones públicas que ya los utilizan. En el ámbito específico de la participación ciudadana conviene destacar la Red Consul, una plataforma de participación gratuita que ya utilizan 130 instituciones en 30 países. GobLab Paraguay debe incorporarse en las redes mundiales de software libre y código abierto, en la medida que es la infraestructura mínima de una democracia digital y pública. Eso permitirá a GobLab

evitar quedar atrapado con un proveedor, con el coste que implica y con la incompatibilidad para colaborar con otros.

Las plataformas de software libre como Consul permiten que todo su código esté a disposición de cualquier individuo y entidad, permitiendo que las administraciones públicas puedan modificarlo y utilizarlo libremente, adaptándolo a sus objetivos y necesidades. Normalmente también cuentan con un sistema de registro que garantiza la privacidad y la neutralidad de la participación, además de permitir integrarse con sistemas de padrón o censo existentes.

La plataforma Consul, por ejemplo, incluye los siguientes módulos:

- ▶ **Debates:** Cualquier institución puede abrir hilos de discusión sobre cualquier tema, creando espacios independientes donde la gente puede debatir sobre el tema propuesto. Los debates son valorados por todos, para destacar los temas más importantes.
- ▶ **Propuestas:** Un espacio para que cualquier institución pueda crear una propuesta ciudadana y recabar apoyos. Las propuestas que alcanzan los suficientes apoyos pasan a votación, para que entre todos decidamos si se deben llevar a cabo o no los temas que nos importan.
- ▶ **Presupuestos participativos:** Los presupuestos participativos permiten que los ciudadanos propongan y decidan de manera directa cómo gastar parte del presupuesto, con un seguimiento y evaluación riguroso de las propuestas por parte de la institución. Máxima efectividad y control de los recursos con la mayor satisfacción para todos.
- ▶ **Votaciones:** Sistema seguro de votación, tanto de propuestas ciudadanas, como de cuestiones propuestas desde la institución. Permite decidir sobre los temas más importantes fácilmente desde el móvil.

- ▶ **Legislación colaborativa:** Cualquier texto legislativo puede ser compartido con la ciudadanía para recibir comentarios sobre cualquier parte concreta del mismo. Los comentarios se asocian a las partes comentadas utilizando adicionalmente un código de colores, que permite visualizar de manera sencilla las partes mejorables. También permite crear espacios de debate previo asociados al texto, para un mejor desarrollo posterior del mismo.

Estas redes ofrecen además apoyo técnico y operativo a las instituciones que impulsan el proyecto alrededor el mundo, organizando periódicamente reuniones, talleres y conferencias a las que puede ser útil participar para conectar la actividad del laboratorio con otros centros de alrededor del mundo que estén impulsando iniciativas parecidas.

10

Décimo paso: CONSTITUIR el Consejo Asesor del Laboratorio para aumentar la legitimidad, y visibilidad del proyecto al mismo tiempo que se gana expertise y know-how.

GobLab Paraguay necesita construir un Consejo Asesor permanente con académicos y expertos de reconocido prestigio, nacionales e internacionales, con los siguientes objetivos:

- ▶ Aportar legitimidad y aumentar la visibilidad del laboratorio. Si GobLab Paraguay es capaz de atraer a estos perfiles para que lo respalden públicamente eso muestra a la sociedad que la institución en si misma es una apuesta segura.
- ▶ Comprometer a los académicos y expertos con el proyecto. Hacer conocer y reconocer el trabajo de GobLab Paraguay a estos académicos y expertos permitirá ganar su compromiso para trabajar con ellos.
- ▶ Construir una red de contactos que pueda atraer y ayudar a sustentar proyectos. El trabajo concreto que se haga con los académicos y expertos de ese Consejo Asesor permitirá ampliar la

agenda de trabajo del laboratorio y ampliará la mano de obra disponible.

- ▶ Brindar expertise y know-how a GobLab Paraguay. Los conocimientos de los miembros del Consejo Asesor podrán ser un recurso que utilizar en momentos puntuales para aumentar la calidad del trabajo.

El Consejo Asesor del GobLab funcionará de la siguiente manera:

- ▶ Reunión anual conjunta online, en donde se presentará a los miembros del Consejo las líneas de trabajo generales de GobLab Paraguay para ese año para su valoración.
- ▶ Reunión individual anual, con cada uno de los miembros del Consejo, o bien online o presencial según caso, donde se establecerá un compromiso concreto y específico entre el consejero y GobLab Paraguay para el año, según necesidades y perfil del consejero.
- ▶ Asesoramiento por temáticas. Según vaya desarrollándose la actividad del laboratorio, algunos consejeros serán convocados para que aporten su expertise y know-how y asesoren sobre los aspectos concretos de algún producto que el GobLab haya elaborado o esté elaborando.
- ▶ Participación en eventos puntuales del GobLab a petición de la dirección de la entidad.

Es importante que la información relativa a quienes son los miembros de este Consejo Asesor sea pública en todo momento.

11

Undécimo paso: CONSTRUIR la red de colaboradores externos, a nivel nacional e internacional.

Construir esta red de colaboradores externos, nacionales e internacionales, es la siguiente tarea. Esta labor permitirá situar y

conectar el GobLab al ecosistema de digitalización e innovación del país, de la región y a algunos espacios considerados estratégicos a escala internacional.

La idea es disponer de una red estable de colaboradores con los que se mantenga una comunicación constante informándoles de las actividades del laboratorio y pidiéndoles colaboraciones puntuales remuneradas en base a proyectos.

Es importante puntualizar que, salvo excepciones debidamente justificadas, convendría que los miembros del Consejo Asesor no fueran miembros de este red remunerada de colaboradores externos.

12

Duodécimo paso: ACTO DE PRESENTACIÓN de GobLab Paraguay, posibilidad de segmentar a las audiencias internas y externas.

Realizar un acto institucional de lanzamiento es importante en la medida que permite empezar formalmente la difusión pública de la existencia de este laboratorio y del rol que va a jugar en el ecosistema de digitalización e innovación del país. Sería ideal, pero no imprescindible, que en el momento de este lanzamiento ya se dispusiera del equipo y el espacio donde se realizarán sus actividades, en cuyo caso esta presentación podría acompañarse de una jornada de puertas abiertas.

Es interesante también contemplar la posibilidad de realizar dos actos de presentación diferenciados adaptados a dos audiencias muy diferentes: uno interno, dirigido a directivos y empleados públicos de la administración paraguaya, y otro externo, dirigido al ecosistema de digitalización e innovación del país (empresas, tercer sector, academia, ciudadanía) convocando a los medios de comunicación.

También resulta interesante contemplar la opción de realizar este acto/s de lanzamiento al mismo tiempo que se realiza la primera ronda de consultas a todos los agentes claves (ronda de consultas descrita en el primer paso de la hoja de ruta). La presentación formal y pública del proyecto evidenciando la voluntad inclusiva de incorporar los puntos de

vista de expertos internos y externos que trabajan en los ámbitos de la digitalización e innovación puede ayudar a una socialización aún más transparente del mismo, construyendo desde el minuto cero una red de futuros aliados y permitiendo convencer a posibles opositores sobre la bondad del proyecto.

En el contexto de la crisis del Covid-19, también es conveniente acelerar esta presentación inicial para mostrar al público como el GobLab puede mejorar la gestión de la crisis sanitaria, económica y social generada por el virus.

Esta primera presentación pública coordinada desde el MITIC puede contar con la participación de The GovLab e incluir una parte más política, donde se explica el rol que jugará este nuevo laboratorio, y una sesión de formación inicial corta (2 horas, online) donde se invite a todas las personas que trabajan en los ámbitos de la digitalización y la innovación.

En esta presentación se puede utilizar además para presentar los resultados del informe “Habilidades de Innovación en el Sector Público de Paraguay” que resume los resultados de la encuesta que se realizó a una muestra de 500 directivos y empleados públicos de Paraguay. Esta presentación puede reforzar la imagen de necesidad y conveniencia de crear el GobLab.

En el contexto de la crisis del Covid-19, también es conveniente acelerar esta presentación inicial para mostrar al público como el GobLab puede mejorar la gestión de la crisis sanitaria, económica y social generada por el virus.

7.2 PLAN DE ACTUACIÓN A TRES AÑOS VISTA

A continuación, nos centramos en dos elementos claves de los anteriormente listados para describir, con mayor grado de detalle, cuál debe de ser la visión, misión, objetivos, funciones y metodología del

laboratorio, así como la cartera de servicios básicos a ofrecer durante sus primeros tres años de vida.

7.2.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA VISIÓN, MISIÓN, OBJETIVOS, FUNCIONES Y METODOLOGÍA

GobLab Paraguay se constituye como un laboratorio gubernamental de digitalización e innovación pública que funciona como agente del cambio: apoyando la mejora continua en el sector público, aumentando la capacidad del gobierno para promover políticas de digitalización e innovación junto con la sociedad civil. Por tanto, GobLab no es un living lab, ni es un laboratorio privado, ni está vinculado directamente a la producción académica, sino que está centrado en las políticas públicas y en la modernización del sector público.

Para llegar a esta propuesta, nos hemos basados en las lecciones extraídas de la literatura y de nuestro trabajo de campo respecto a esta fase de definición de problema, definición de la misión, establecimiento de las funciones y de la metodología, a saber:

- ▶ Necesidad imperiosa de tener un propósito: sin él, se fracasa en la construcción de confianza y en el momento más crítico: el inicio de las relaciones con otros actores (Roberts, 2014).
- ▶ Definir bien el problema es tan importante como solucionarlo (Young et al., 2018).
- ▶ Seleccionar un problema que sea ‘maldito’ (Mazzucato, 2017; Bason, 2018).
- ▶ Conectar de forma coherente el problema con la misión (Nesta, 2014).
- ▶ Especializarse en un tipo de misión y funciones (Bloomberg Philanthropies y Nesta, 2014).
- ▶ La mayoría de los GobLabs se centran en la fase de identificación de la solución y de implementación (OCDE, 2017).

- ▶ Los GobLabs son creados para cumplir una misión única, y para ser “agentes del cambio” dentro del sector público, disfrutar de amplia autonomía en sus objetivos y sus métodos de trabajo (Tönurist, Kattel y Lember, 2017).
- ▶ Adopta nuevos e innovadores métodos que otras partes de la administración no sepan hacer (Nesta, 2014).
- ▶ Selecciona un método central y selecciona el equipo conociendo bien ese método (Nesta, 2014).
- ▶ Alinea los métodos con las funciones y la misión (Bason, 2018).
- ▶ Los métodos más habituales e innovadores son: *Design Thinking*, *Open Innovation* y *Data and Digital Technology* (Bason, 2018).
- ▶ Los laboratorios garantizan la elaboración participativa de políticas. Aseguran que las ideas de los ciudadanos se escuchen y se comuniquen a los responsables de la toma de decisiones. El laboratorio facilita el acceso y es un puente entre gobiernos y ciudadanos y viceversa (ver Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada).
- ▶ El laboratorio está ahí para provocar la disrupción de las tradicionales formas de elaboración de políticas, centrándose en la creación de prototipos, la acción colectiva, para hacer políticas informadas y centradas en las personas (ver Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada).
- ▶ Los laboratorios deben ser transversales, intersectoriales, integrados en todos los aspectos del gobierno y la formulación de políticas (ver Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada).

En virtud de este conocimiento, vamos a describir nuestra propuesta. Una descripción basada en sus características centrales y su misión permitirá entender nuestra propuesta para GobLab Paraguay:

- ▶ **Laboratorio de digitalización e innovación pública:** GobLab Paraguay tiene una doble naturaleza: por un lado, promover la digitalización en el sector público, acompañando los esfuerzos ya realizados por el MITIC, mientras por otro, se insertará en el ecosistema innovador de Paraguay, siendo una entidad con capacidad de realizar innovaciones públicas disruptivas.
- ▶ **Laboratorio de gobierno, pero con autonomía:** GobLab Paraguay es un laboratorio gubernamental, en la medida que la mayor parte de su presupuesto proviene del sector público y será un organismo del Estado. No obstante, pese a estar vinculada a varios departamentos ministeriales, será una entidad jurídica autónoma, con autonomía presupuestaria y de gestión.
- ▶ **Metodología vertebradora:** serían dos metodologías centrales y compatibles: Design thinking, un proceso que pone las necesidades de los usuarios finales en el centro del sistema de formulación de políticas, cambiando y creando un nuevo proceso de decisión y la Innovación Abierta, un proceso colaborativo de trabajo que supera las fronteras organizativas públicas para acelerar la innovación, ampliando el conjunto de posibles soluciones de problemas y obteniendo más rápidamente buenas ideas de fuentes más diversas utilizando plataformas digitales. GobLab Paraguay así utilizaría la inteligencia colectiva del ciudadano a través de mecanismos digitales para mejorar el proceso de las políticas públicas.
- ▶ **No centrado en una única temática, sino transversal a las políticas públicas impulsadas en el gobierno,** de tal manera que GobLab Paraguay pueda dar servicios diversos a distintas partes del gobierno, de ahí su naturaleza híbrida, dependiente de

diversos departamentos ministeriales. GobLab Paraguay no es un lugar donde haya un conocimiento temático experto, sino donde hay unos métodos innovadores y un espacio seguro donde esté permitido fracasar.

- ▶ **Pretende intervenir en todas las fases del ciclo político.** GobLab Paraguay debe ser capaz de participar en todas las fases del ciclo política: definición del problema, búsqueda de soluciones alternativas, toma de decisión de la solución, implementación y evaluación final de impacto (institucional y social). De tal manera que pueda proveer de sus métodos y especialista a la innovación en la definición del problema, utilizando el design thinking, o bien buscando soluciones alternativas, a través de la innovación abierta, o realizando tareas de formación y coaching, en la fase de implementación. También utilizando mecanismos participativos y digitales para evaluar más rápida y eficazmente los impactos.

Siguiendo la concepción anterior de GobLab Paraguay, hay que establecer las funciones que va a desarrollar para poder realizar su misión. Las funciones centrales que proponemos para GobLab Paraguay son:

- ▶ **FORMAR** a los directivos y empleados públicos para que adquieran las competencias necesarias para devenir emprendedores públicos en el ámbito de la digitalización e innovación, transformando así los procesos y cultura de gobierno.
- ▶ **PROMOVER** políticas de digitalización e innovación a través del asesoramiento y coaching a instituciones y unidades del sector público de Paraguay en el uso de métodos innovadores para una mejora continua del sector público. Esta función incluye la experimentación y el diseño de prototipos.
- ▶ **CREAR** una red de expertos que apoyen de manera estructural al gobierno y a todas las instituciones públicas del país en los ámbitos de la digitalización e innovación.

- ▶ **PRODUCIR** soluciones para resolver desafíos específicos que generen valor público involucrando a ciudadanos, organizaciones sin fines de lucro y empresas para encontrar nuevas ideas, datos, etc., que permitan tomar mejores decisiones, crear valor público y proveer servicios de mayor calidad.
- ▶ **CONSTITUIRSE** como un nodo de conocimiento en el ámbito de la digitalización y la innovación y comunicarlo con una amplia audiencia dentro y fuera del gobierno.

7.2.2 PLAN DE ACTUACIÓN A TRES AÑOS VISTA

A continuación, se exponen las líneas de trabajo permanentes, agrupadas por temática, por tipo de función y por público objetivo. Cada una de estas líneas de trabajo se nutrirá de actividades estructurales y puntuales.

ATENDIENDO A LA TEMÁTICA, recomendamos que GobLab Paraguay tenga dos líneas prioritarias de trabajo: actividades centradas en las personas (people-driven) y actividades centradas en los datos (data-driven):

- ▶ Las **actividades centradas en las personas (people-driven)** son aquellas que fomentan la innovación abierta poniendo a los sujetos (ya sean personas físicas o jurídicas) en el centro de la ecuación, ya sean ciudadanos, empleados públicos, expertos, instituciones públicas o entidades de la sociedad civil con o sin ánimo de lucro. El objetivo perseguido es que estos sujetos, a través de procesos participativos y/o colaborativos enriquezcan el proceso de innovación y creación de nuevos productos y servicios en cualquiera de las fases del ciclo de creación e implementación de políticas públicas con sus conocimientos, ideas, opiniones, necesidades y preferencias. Las metodologías más tradicionales en este ámbito son: el design thinking; el diseño centrado en la persona; la innovación abierta, a la que frecuentemente también nos referimos como co-creación, ideación o crowdsourcing; y las

ciencias del comportamiento. Para una descripción detallada de estas metodologías ver la **sección 5.2.** del informe.

- ▶ Las **actividades centradas en los datos (*data-driven*)** son aquellas que fomentan la innovación abierta poniendo a los datos en el centro de la ecuación. El objetivo perseguido es que la generación, captación, limpieza, análisis y visualización de estos datos (idealmente abiertos y reutilizables) permita evaluar impactos y predecir comportamientos, enriqueciendo el proceso de innovación y creación de nuevos productos y servicios en cualquiera de las fases del ciclo de creación e implementación de políticas públicas. Las metodologías más tradicionales en este ámbito son: la recolección de datos, el análisis de datos; *big data*; la inteligencia artificial; *machine learning* y *blockchain*. Para una descripción detallada de estas metodologías ver la **sección 5.2** del informe.

La combinación de participación y/o colaboración y datos se refuerza generando una simbiosis. Un ejemplo sería el aprovechamiento de la inteligencia colectiva a través de plataformas digitales que, junto a la recolección, procesamiento y análisis de grandes datos, permite conocer mejor las preferencias y necesidades de los beneficiarios de los servicios públicos a efectos de optimizar la política pública. Este análisis, a su vez, nos permite agrupar a los ciudadanos en función de sus intereses y mejorar la información que les proporcionamos sobre los servicios ofrecidos.

ATENDIENDO AL TIPO DE FUNCIÓN, recomendamos que GobLab Paraguay tenga las siguientes líneas prioritarias de trabajo:

- ▶ **Impulso de iniciativas en el ámbito del Proyecto Agenda Digital, experimentación y diseño de prototipos:** GobLab Paraguay realizaría proyectos piloto para modelar soluciones en el ámbito de la digitalización e innovación que, una vez testeadas, se pueden implementar de forma estructural. Esta sería una de las tareas

más importantes de GobLab Paraguay, en la medida que un laboratorio es el espacio idóneo y seguro para realizar proyectos piloto de forma colaborativa, tanto desde la perspectiva temática de las personas como desde la perspectiva temática de los datos, para medir su efectividad y diseñar prototipos escalables con base a los resultados obtenidos. Estas iniciativas pueden venir impulsadas directamente por el propio laboratorio o bien a propuesta por parte del MITIC u otros organismos del Estado, pero será el propio GobLab quien liderará su diseño e implementación.

- ▶ **Asesoramiento experto en los ámbitos de la digitalización y la innovación:** GobLab Paraguay también ofrecería asesoramiento experto a las instituciones públicas, tanto de las que depende como a otras, y a las organizaciones de la sociedad civil. Este asesoramiento se realizaría mediante contratos de asesoría/ consultoría y serviría principalmente para aportar conocimiento metodológico a las entidades que lo pidan.
- ▶ **Formación y coaching para la implementación:** otra de las labores fundamentales de GobLab Paraguay sería proveer formación a emprendedores públicos, dentro y fuera de las instituciones públicas. Como se detalla en la **sección 7.4** de este informe, esta formación se centrará en proveer de habilidades a los directivos y empleados públicos, aunque algunos de los programas también estarían abiertos a la sociedad civil, en los ámbitos de la digitalización y la innovación, para que sean capaces de impulsar proyectos siguiendo una metodología co-creativa y de experimentación. Serían actividades formativas basadas en el “learning by doing” (aprender haciendo) e incluirían una parte de acompañamiento para la implementación. A través de este “coaching” se unirán los programas formativos con iniciativas concretas de transformación de la administración con el acompañamiento de GobLab Paraguay.

- ▶ **Crowdsourcing entre expertos y ciudadanos:** GobLab Paraguay podría lanzar competiciones y desafíos cívicos para que, a través del crowdsourcing, se alcancen soluciones compartidas. Promover Hackathones y otros mecanismos de construcción del conocimiento colectivo implica plantear un reto bien definido y solicitar ideas a un grupo de expertos y/o ciudadanos y elegir a un ganador. Los concursos funcionan bien cuando no es obvio qué combinación de habilidades o incluso qué enfoque técnico llevará al mejor resultado.
- ▶ **Producción y difusión de conocimiento:** GobLab Paraguay será un espacio de encuentro donde organizar eventos (online y presenciales) para presentar buenas prácticas de digitalización e innovación promovidas por el propio laboratorio o por terceros. Tendrá un papel relevante en redes sociales informando de sus avances al ecosistema innovador paraguayo. En este ámbito es importante establecer colaboraciones con el sector académico nacional e internacional.
- ▶ **Networking:** Finalmente, el GobLab conectará los agentes clave en los ámbitos de la digitalización e innovación reforzando el ecosistema nacional y ayudándolo a tejer redes estructurales de colaboración con el exterior. Es interesante diferenciar
 - **Redes de expertos:** tanto nacionales como internacionales y de carácter multidisciplinar.
 - **Redes de ciudadanos:** conectando y comprometiendo a la sociedad civil organizada: ONGs, asociaciones vecinales, sindicatos, etc.
 - **Redes dentro del sector público:** a los emprendedores públicos y directivos del sector público.

TABLA 11. Funciones de GobLab Paraguay

<p>CONSTRUIR Experimentación y diseño de prototipos Coaching para la Implementación</p>	<p>CONECTAR Networking Comunicación</p>
<p>APRENDER Producción de conocimiento Crowdsourcing</p>	<p>ENTRENAR Formación Asesoramiento</p>

Fuente: elaboración propia.

ATENDIENDO A LA AUDIENCIA de GobLab Paraguay, como se comentó previamente, tiene que ser dual:

- ▶ Atender y trabajar con la audiencia directa: las instituciones públicas del país;
- ▶ Atender y trabajar con la audiencia indirecta: la sociedad civil, es decir, los beneficiarios de las medidas (tanto ciudadanos como empresas).

A partir de esta dualidad, es mejor concentrar las energías en determinadas actividades para cada uno de estos sectores, de tal manera que ganamos claridad a la hora de saber cómo se va a colaborar con nuestra audiencia:

TABLA 12. Funciones de GobLab Paraguay

	Innovación centrada en personas		Innovación centrada en datos	
	Instituciones públicas	Sociedad civil	Instituciones públicas	Sociedad civil
Asesoramiento	X		X	
Coaching para la implementación	X		X	
Comunicación	X	X	X	X
Crowdsourcing		X		X
Experimentación y diseño de prototipos	X		X	
Formación	X	X	X	X
Networking	X	X	X	X
Producción de conocimiento	X		X	

Fuente: elaboración propia.

En esta tabla 12 podemos observar lo siguiente: las actividades de asesoramiento, coaching y producción de conocimiento serán realizadas exclusivamente a las instituciones públicas. Y tiene sentido en la medida que son productos que solo podrán utilizar las administraciones públicas. Mientras que con la sociedad civil el crowdsourcing será la actividad

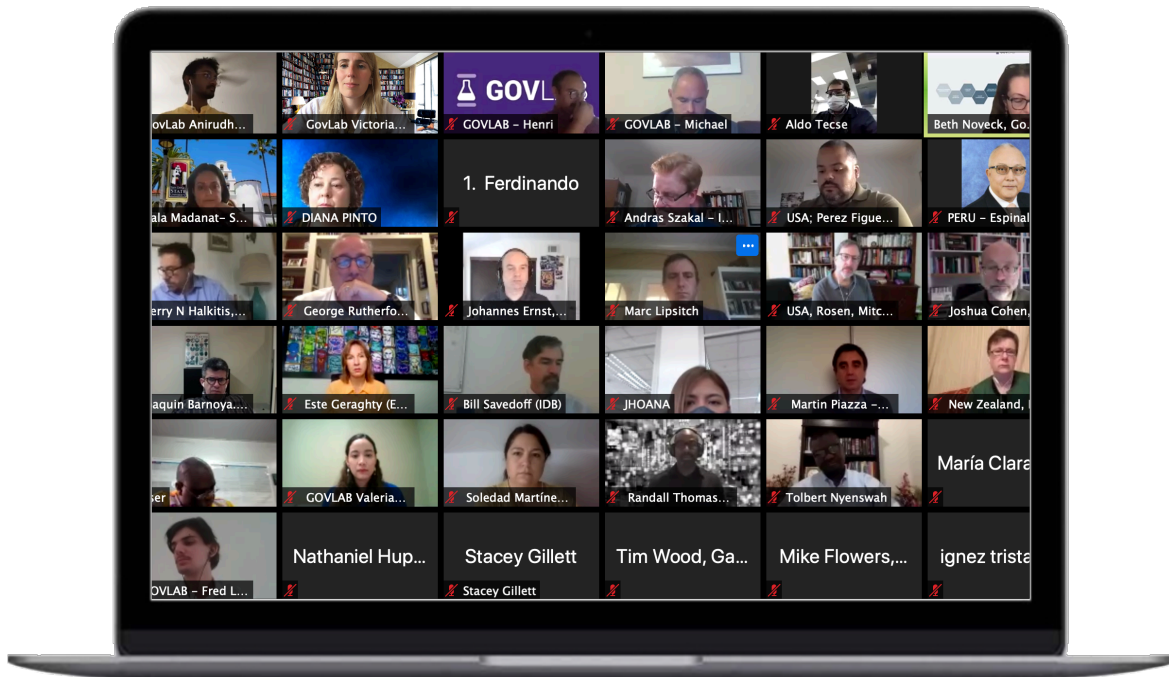
exclusiva con ellos, en la medida que esta actividad sirve exactamente para recolectar la inteligencia colectiva de fuera del Estado. En el medio, la formación, la comunicación y el networking son líneas de actuación que pueden proveerse indistintamente a un sector u a otro.

7.3 METODOLOGÍA APLICADA A TRES PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA AGENDA DIGITAL

En este apartado vamos a detallar tres metodologías innovadoras creadas por The GovLab de la Universidad de Nueva York que GobLab Paraguay podría desarrollar e implementar:

- ▶ **Smarter Crowdsourcing:** metodología centrada en aprovechar el conocimiento de los expertos
- ▶ **Multi-City Challenge:** metodología centrada en aprovechar el conocimiento de los ciudadanos
- ▶ **Data Collaboratives:** metodología centrada en compartir y usar datos.

Estas tres metodologías deben guiar la forma de trabajar de GobLab Paraguay y son aplicables a cualquier tipo de proyecto. A continuación se detallaran, de forma general, el potencial y la forma de aplicación.



7.3.1 SMARTER CROWDSOURCING

Problemas complejos e interdependientes demandan acceso a conocimientos y habilidades (o expertise) que se encuentran ampliamente dispersos en la sociedad. Para capturar ese conocimiento disperso, la tecnología puede ayudar a acelerar la comunicación e interacción entre expertas y expertos. El proceso de utilizar Internet para solicitar dicha ayuda de una audiencia dispersa, o crowd, es conocido como crowdsourcing. Este método es también llamado innovación abierta, que implica hacer un llamado abierto para colaborar. No obstante, el crowdsourcing a veces no es suficiente en la medida que depende fuertemente del azar, esto es, de si las personas que participan en el proceso son las personas con los conocimientos idóneos. Cuando nos enfrentamos a problemas realmente complejos y urgentes, la innovación abierta tradicional no es suficiente, por eso debemos ir hacia un proceso de Smarter Crowdsourcing (crowdsourcing inteligente).

La complejidad y urgencia exige encontrar un proceso de captación del conocimiento ágil y efectivo: el crowdsourcing inteligente hace coincidir rápidamente la demanda de expertise con el suministro del mismo. El crowdsourcing inteligente generalmente consta de cinco pasos:

Gráfica 3: el proceso de crowdsourcing inteligente



Fuente: elaboración propia.

1. **Identificación de socios y problemas** - El proceso está optimizado para proveer asistencia específica y concreta a socios que prioricen los problemas para los cuales se necesitan soluciones y estén comprometidos a implementar las soluciones. Es importante contar con un público identificado que “escuche” a fin de crear incentivos para que expertos y expertas participen.
2. **Definición del problema** - El segundo paso está orientado a involucrar expertos y perjudicados del problema para limitar un amplio problema e identificar oportunidades de mejora más concretas y específicas. Se debe empezar con la co-creación de una taxonomía de problemáticas, y una lista mucho más larga de definiciones de problemas que luego será ordenada según las prioridades, con el objetivo de desarrollar un vasto compendio de problemas basados en evidencia empírica para los asuntos de mayor importancia y preocupación.

3. **Selección de invitados** - El tercer paso consiste en identificar a las y los participantes invitados, bien autoseleccionados o bien recomendados, provenientes de contextos diversos y que cuentan con el expertise apropiado. Se selecciona a los participantes empleando: a) un análisis global de la red; b) una evaluación rápida de evidencias; c) recomendaciones de amistades, permitiendo a la vez la d) autoselección. Son invitadas aquellas personas que cuentan con experiencia práctica y académica, conocimiento sobre el asunto principal y otros temas relacionados, expertise tecnológico y metodológico, y sobre todo, personas que han demostrado tener éxito en la resolución de problemas.
4. **Conferencias en línea** - El cuarto paso implica convocar una serie de discusiones deliberativas en línea entre los y las participantes, usando una plataforma de conferencias web como Zoom. Una discusión en línea usualmente dura dos horas y está enfocada a un problema específico. Dependiendo del personal, el equipo generalmente gestiona una sesión semanal, cada dos semanas, o una vez al mes.
5. **De las ideas a la implementación** - Las reflexiones de cada diálogo son extraídas, complementadas y ampliadas con entrevistas e investigaciones adicionales para obtener soluciones prácticas y factibles. Se elaboran memorandos prácticos de implementación, estableciendo los siguientes pasos específicos, acciones a tomar, plazos, costos, y otra información práctica en la modalidad más conveniente para las instituciones aliadas. Creemos firmemente en la publicación abierta de esta información, así como hemos hecho en colaboraciones anteriores

En este proceso es importante tener claras algunas clave de éxito:

1. Para definir bien los problemas es fundamental:
 - A. No contar con una definición muy amplia.
 - B. No enunciar soluciones en lugar de problemas.

- C. No describir un síntoma disfrazado como problema.
- 2. Para seleccionar bien a los expertos y expertas es fundamental:
 - A. Atraer a los expertos e innovadores más creativos del mundo (tanto nacionales como internacionales) para que contribuyan con su tiempo, talento y conocimiento.
 - B. Las y los asistentes serán cuidadosamente seleccionados para garantizar la diversidad y relevancia del expertise.
 - 3. Para aprovechar bien las conferencias en línea es importante:
 - A. Las sesiones pueden involucrar a un máximo de 30 expertos.
 - B. Se desarrollará en conferencia en línea de entre 1.5 a 2 horas.
 - C. Se debe centrar en un problema específico previamente acotado.
 - D. Para propiciar una conversación productiva, las discusiones en línea serán reservadas a un pequeño grupo de colaboradores, socios, personal y aliados del proyecto.
 - 4. Para pasar de ideas vagas a propuestas implementables se debe:
 - A. Identificar métodos novedosos y prácticos (incluyendo pero no limitándose al uso de nuevas tecnologías) para enfrentar el problema.
 - B. Trabajar en recomendaciones implementables que hagan fácil la transición de idea a realidad.
 - C. Cada sesión contará con un equipo de apoyo multilingüe que ayudará con las traducciones, tomará apuntes y seguirá de cerca la sesión para transformar las buenas ideas en propuestas más concretas y viables respaldadas por estudios.

Para que este proceso funcione, es necesario la preparación de ciertos materiales clave, entre ellos:

- ▶ **Selección de expertos:** crear un mapa y base de datos de expertos y expertas participantes para facilitar que las instituciones den seguimiento directamente con expertos prominentes y así proporcionar un recurso duradero.
- ▶ **Guía de moderación:** Se deberá preparar una guía de moderación para que las sesiones tengan un procedimiento claro y funcionen. El moderador deberá estar entrenado específicamente para utilizar la guía durante las conferencias en línea.
- ▶ **Materiales pre-sesión:** Los y las participantes recibirán una propuesta de agenda con preguntas claves y una lista de metas para la sesión. La agenda será editable y se solicitará retroalimentación antes de la sesión.
- ▶ **Materiales informativos postsesión:** después de cada discusión, se puede publicar videos, transcripciones y resúmenes para tener controlados las anotaciones y los comentarios. Estos incluirán:
 - Aportes principales
 - Medidas propuestas
 - Recursos compartidos por los participantes de la sesión
- ▶ **Memorandos de acción:** se realizará un memorándum de acción que contendrán las conclusiones de las consultas a expertos y las investigaciones realizadas para convertirlas en recomendaciones implementables.

Por último, es importante definir correctamente los roles y las responsabilidades de los participantes del proyecto, de tal manera que cada uno tenga claro su misión y lo que se espera de ellos:

TABLA 13. Actividades/Rol de los socios de gobierno

Identificación del problema	Definición del problema	Selección de invitados	Conferencias en línea
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Identificar a un funcionario destacado dentro del gobierno para que colabore en los esfuerzos. ▶ Nombrar a un líder del proyecto para coordinar el trabajo. 	<p>Proporcionar información detallada y de primera mano sobre las diferentes áreas del problema seleccionado.</p>	<p>Identificar a expertos nacionales e internacionales para la lista de invitados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Seleccionar a los tomadores de decisiones del gobierno a participar en cada sesión en línea de acuerdo al tema. ▶ Seleccionar a los funcionarios públicos con conocimientos en las condiciones del terreno a participar en cada sesión en línea. ▶ Participar en sesiones informativas. ▶ Emplear planes de implementación para permitir la ejecución local de las soluciones deseadas.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 14. Actividades/Rol de los colaboradores del proyecto

Identificación del problema	Definición del problema	Selección de invitados	Conferencias en línea
<p>(-)</p>	<p>Proporcionar antecedentes e información sobre las áreas del problema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Identificar expertos institucionales según el área del tema. ▶ Invitar a redes a participar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Asegurar la participación de los expertos en las sesiones.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 15. Actividades/Rol de los expertos

Identificación del problema	Definición del problema	Selección de invitados	Conferencias en línea
(-)	(-)	Aportar su red de contactos para ayudar a seleccionar a otros expertos de su sector	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Proporcionar una biografía corta para el sitio web del proyecto. ▶ Dedicar cierto tiempo antes de las conferencias para evaluar el material informativo que incluye la descripción del problema, agenda, entre otros. ▶ Tener la disposición de responder preguntas de seguimiento y compartir información.

Fuente: elaboración propia.



7.3.2 MULTI-CITY CHALLENGE

Multi-City Challenge es un programa de innovación abierta para que las ciudades y sus residentes co-creen soluciones a complejos desafíos urbanos. El objetivo central es mejorar de manera sostenible la capacidad de las comunidades para resolver los problemas públicos más acuciantes a los que se enfrentan. La participación ciudadana en la innovación abierta puede magnificar su impacto si sabemos cómo conectarla con los expertos y escalar la innovación. Al conectar el conocimiento experto con la experiencia de los residentes, las ciudades pueden descubrir soluciones nuevas y creativas a problemas bien definidos. Aprovechando la innovación en red de ciudades que trabajan juntas para resolver un problema compartido, las ciudades aumentan la probabilidad de resolver cuestiones en las que han tenido problemas para progresar por sí solas. Los funcionarios públicos aportarán su experiencia y conocimientos para centrar el desafío en torno a un problema bien definido. La participación de los residentes en la propuesta de soluciones y en el desarrollo de planes de implementación - al mismo tiempo que reciben formación -

legitimará la solución del problema, aportará nuevos conocimientos y aumentará la diversidad de conocimientos disponibles para resolver el problema. La integración de expertos, incluidos los que tienen experiencia en la ciencia de los datos y en el tema del desafío, validará y mejorará las soluciones de los ciudadanos.

Como proceso, puede implicar a una ciudad (City Challenge) o puede implicar a varias ciudades (Multi-City Challenge) mediante el cual las ciudades que se enfrentan a un problema común reúnen los conocimientos de los residentes y los expertos para descubrir y aplicar soluciones innovadoras. Mediante la capacitación y el entrenamiento, el aumento de la conectividad dentro y entre las comunidades, todo ello dirigido a la implementación de soluciones, Multi-City Challenge permite a las ciudades comprometidas abordar colectivamente los problemas que no han podido resolver por sí solas. Esta metodología se basa en el éxito de los proyectos pilotos de City Challenge, así como en la amplia investigación y planificación desarrolladas por el GovLab de la Universidad de Nueva York.

De principio a fin, esta metodología combina la definición de problemas, la innovación abierta y la capacitación de los funcionarios públicos y los residentes de todas las ciudades con experiencia en la materia para ofrecer soluciones a los problemas urbanos. Las características clave de este proceso son:

- ▶ La movilización de la inteligencia colectiva en todas las ciudades para lograr una mayor comprensión, experiencia e información del problema y su solución;
- ▶ La reducción de los costos de uso de la innovación abierta mediante la distribución de las tareas en todas las ciudades;
- ▶ El establecimiento de relaciones que permitan la colaboración permanente y el intercambio de recursos;

- ▶ La creación de un catálogo de métodos y soluciones urbanas innovadoras y aplicables que puedan compartirse en un mayor número de ciudades;
- ▶ La creación de nuevas formas de colaboración entre el gobierno y los residentes orientadas a la solución de problemas comunitarios.

Debido a sus características específicas y a la infraestructura operativa que exige, esta metodología no puede aplicarse a cualquier problema ni en cualquier geografía. Los problemas relevantes para un proceso Multi-City Challenge son aquellos para los que:

- ▶ no existe ninguna solución única disponible que pueda importarse y reproducirse si no, al contrario, existen limitaciones presupuestarias, políticas o administrativas;
- ▶ Es posible hacer progresos visibles en el problema mediante el despliegue de un conjunto de políticas;
- ▶ Las políticas y medidas necesarias para resolver el problema entran en el ámbito competencial de las ciudades y las causas fundamentales del problema pueden gobernarse desde ese nivel de gobierno, garantizando así el impacto de las políticas e intervenciones locales;
- ▶ El problema repercute en las ciudades de manera similar, de modo que la cooperación entre ciudades puede mejorar la capacidad de resolución de problemas y la creatividad.

En cuanto a las ciudades a la que se dirige, si bien por lo general los sujetos habituales en las redes de innovación del gobierno son las ciudades más grandes, Multi-City Challenge tiene por objeto hacer la innovación abierta más eficaz y más accesible a las ciudades de todos los tamaños. En general, los criterios para seleccionar las ciudades para un desafío multiurbano son:

- ▶ El apoyo político de políticos y funcionarios de alto nivel para seguir un enfoque de gobierno abierto y resolver el problema;

- ▶ Persistencia del problema, es decir, si muchos intentos han fracasado en el pasado, es probable que haya datos que puedan aprovecharse y de los que aprender;
- ▶ Magnitud y practicidad del problema en la ciudad – debe ser lo suficientemente preocupante como para suscitar interés, y cercano a la vida cotidiana de la gente para que las soluciones sean relevantes;
- ▶ Ausencia de barreras externas irresolubles.

Multi-City Challenge persigue 8 objetivos a corto y larzo plazo:

En el corto plazo:

1. **Solución de problemas:** mediante la realización de progresos visibles y medibles sobre el problema y la constitución de una base de datos de soluciones preparadas que podrían ser aplicables a otras ciudades.
2. **Construcción de capacidades:** introduciendo en las ciudades un modelo de innovación abierta para la solución de problemas públicos, formando a sus funcionarios públicos y produciendo toda la infraestructura y los materiales necesarios para reproducir el proceso, y, a largo plazo, motivando a las ciudades para que asuman los retos por sí mismas, de forma autónoma.
3. **Adopción pública y cohesión social:** asegurando que las soluciones se beneficien de un apoyo público total.
4. **Eficiencia de los recursos:** poniendo en común los recursos para que el cambio de políticas aproveche lo mejor del conocimiento local y experto.

En el largo plazo:

1. **Cambio institucional y replicabilidad:** al dar a los gobiernos locales una plataforma que pueden reutilizar y experimentar para cambiar la cultura institucional e incorporar en su gobernanza

métodos inclusivos y participativos, la resolución de problemas basada en datos y relaciones duraderas entre ciudades.

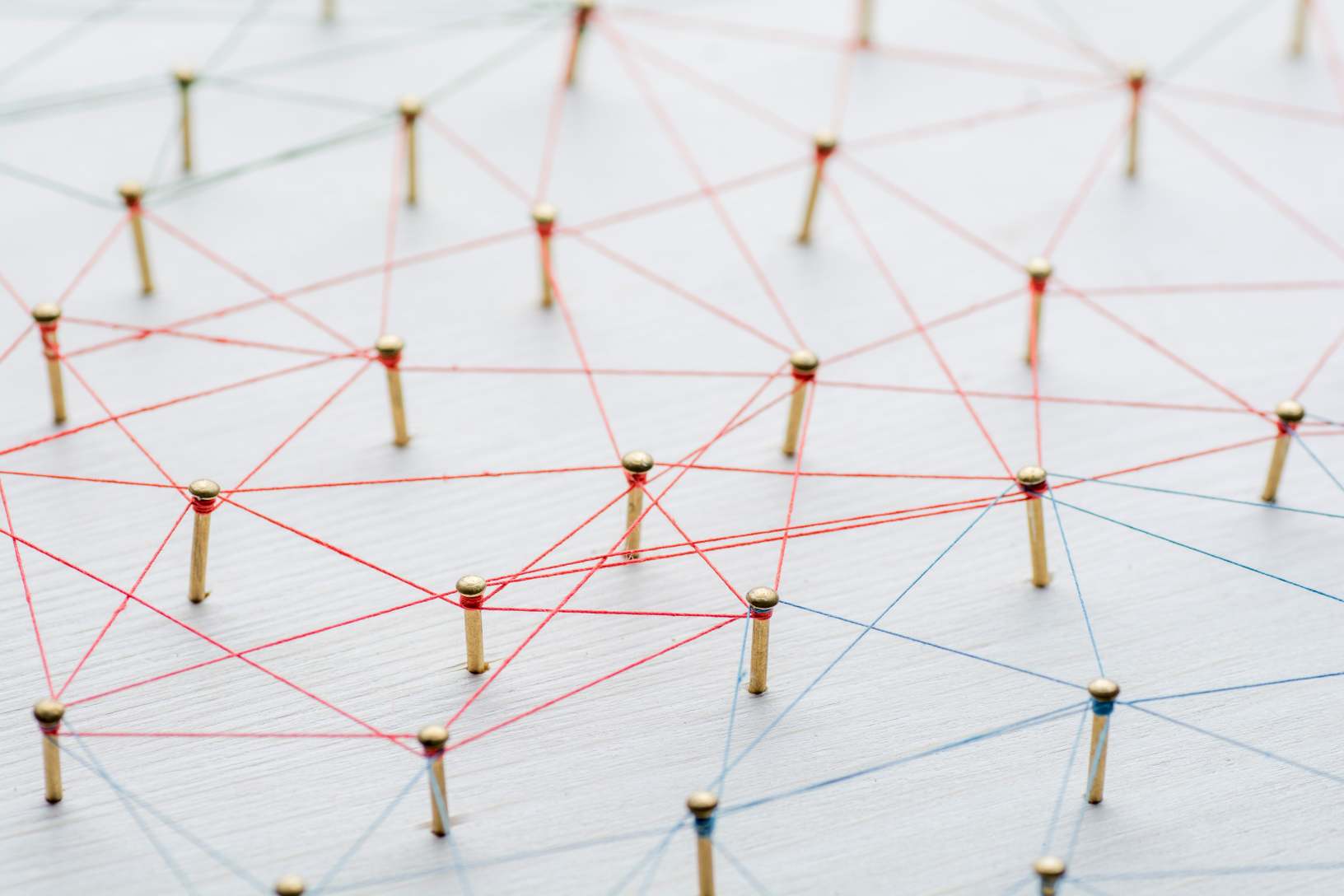
2. **Construcción de comunidad:** atrayendo a los ciudadanos para que participen en la vida pública e identificando nuevos líderes locales y/o emprendedores públicos.
3. **Relación interurbana:** desarrollo de asociaciones y mayor colaboración entre ciudades para resolver problemas públicos.
4. **Ejemplaridad:** atrayendo a otras ciudades para que sigan el ejemplo y creen una red que extrapole los beneficios a otras ciudades del entorno con menos recursos.

En la práctica, el proceso se divide en cuatro fases:

- ▶ **Fase 1. Definición del problema.** A través de esta fase, en estrecha colaboración con los funcionarios públicos, se afinarán y terminarán de definir correctamente los problemas. Las ciudades seleccionarán de 3 a 5 problemas en los que centrarse. Se formará a los funcionarios públicos y se les proveerá apoyo a través de un taller, y también a través de formadores para mejorar la calidad de su definición de problemas. Para ello, el procedimiento por etapas cronológicas contaría con una reunión de arranque para conseguir la validación política, y luego le seguirían talleres presenciales o en línea, formación, investigación, definición y presentación del problema.
- ▶ **Fase 2. Desafío abierto.** En esta segunda fase se hará un llamado a contribuciones abiertas de la sociedad civil para resolver el problema y poner en común todas las soluciones encontradas en una plataforma única, a través de la ciudad. Las ciudades clasificarán las soluciones y elegirán 2 para desplegarlas como proyectos. Las soluciones pueden estar vinculadas a problemas previamente identificados por la ciudad o a nuevas ideas que surjan del pool de soluciones y que arrojen luz sobre otras cuestiones destacadas. Los participantes deberá realizar

propuestas con el siguiente formato: Título, Descripción, Aspecto del problema a solucionar y Justificación de que esa solución funcionará. Del conjunto de propuestas, habrá luego una fase de selección y priorización hecha por expertos y funcionarios. Finalmente se seleccionarán las dos mejores soluciones para implementar.

- ▶ **Fase 3. Formación para la implementación.** Posteriormente, los equipos se constituirán y serán formados para desplegar cada solución definida por cada ciudad. A través del entrenamiento y la tutoría, los equipos: 1) refinan el enunciado del problema que trabajarán para resolver; 2) crean un plan de investigación basado en hipótesis; 3) entrevistan a los funcionarios públicos que han estado trabajando en la solución del problema; 4) entrevistan a las personas afectadas por el problema; 5) crean la teoría del cambio de su proyecto; 6) desarrollan la estrategia de datos del proyecto; 7) prototipan su solución y realizar pruebas piloto; 8) redactan un informe sobre la aplicación (programa de 100 días), que incluye la forma de medir el éxito. Finalmente el impacto se medirá cuidadosamente a través de una revisión intermedia y final y se compartirá en una presentación pública.
- ▶ **Fase 4. Hacia soluciones sostenibles.** Una vez finalizado el Multi-City Challenge, se alentará a los equipos a que informen sobre la manera en que integrarán las nuevas metodologías para resolver los problemas públicos y a que identifiquen los nuevos problemas a resolver. Pero lo más importante es que la experiencia de Multi-City Challenge se convierta en un método sostenible y reproducible: por un lado, se invitará a los equipos a que sugieran los siguientes pasos para su aplicación; por otro lado, se preguntará a los funcionarios cómo integrarán los proyectos y los institucionalizarán en las políticas; por último, se compartirá el conocimiento creado con los gobiernos homólogos y la comunidad académica en general.



7.3.3 DATA COLLABORATIVES

Varios de los mayores desafíos de la sociedad (desde abordar el cambio climático hasta la salud pública y la creación de puestos de trabajo) requieren de un mayor acceso a los datos, una mayor colaboración entre el sector público y el privado y una mayor capacidad para analizar los conjuntos de datos. Sin embargo, a pesar de todo su potencial, un factor limitante es que la mayor parte de los datos valiosos para la solución de los problemas públicos son propiedad del sector privado - por ejemplo, en forma de historiales de clics, compras en línea, datos de sensores, registro de llamadas, etc.

El término data collaboratives se refiere a una nueva forma de colaboración, más allá del tradicional modelo de colaboración público-privada, en la que los participantes de diferentes sectores (incluidas

empresas privadas, instituciones de investigación y organismos gubernamentales) pueden intercambiar datos para ayudar a resolver problemas públicos. En el futuro próximo, data collaboratives será una actividad esencial para aprovechar los vastos almacenes de datos de propiedad privada hacia el bien público. Los beneficios potenciales para mejorar el bienestar de la población a través de data collaborative son los siguientes:

- ▶ **La toma de decisiones basada en datos:** en la era de la información, los datos procedentes de una amplia variedad de fuentes (privadas y públicas) son fundamentales para que los políticos y gestores públicos puedan hacer frente a los principales problemas de la sociedad. Por ejemplo, los planificadores urbanos de California toman decisiones relativas a la distribución de los recursos hídricos basándose en modelos que ayudan a determinar la disponibilidad de agua y utilizan los datos para ajustar en consecuencia las prácticas agrícolas y comerciales. Sus decisiones se guían por datos e instrumentos analíticos de numerosas fuentes, entre ellas Intel, el Instituto de Investigaciones de la Tierra de la Universidad de California en Santa Bárbara y el Centro Mundial de Alimentos de la Universidad de California en Davis. En última instancia, compartir experiencias y datos de estas diversas fuentes es lo que ayudará a determinar el éxito de las estrategias utilizadas.
- ▶ **Intercambio de información y coordinación:** las colaboraciones en materia de datos también añaden valor al crear importantes plataformas para el intercambio de información y la coordinación entre los proveedores y usuarios de datos. Un buen ejemplo de ello es el ámbito de los ensayos clínicos sobre drogas. Hasta hace poco, una cantidad considerable de los datos científicos existentes resultantes de los ensayos de drogas permanecía en manos de empresas privadas, inaccesibles para los investigadores independientes y los grupos de ciudadanos que podrían haber

añadido conocimientos sobre la seguridad y la eficacia de las drogas. Sin embargo, en los últimos años, varias empresas farmacéuticas y de dispositivos médicos líderes, entre ellas GSK, Lilly y Novartis, han comenzado a poner los resultados de sus estudios clínicos a disposición de los investigadores externos.

- ▶ **Normas y marcos compartidos para permitir la participación de múltiples actores y sectores:** la colaboración en materia de datos también puede aumentar las sinergias dentro de la comunidad de datos (recopiladores de datos, integradores de datos, expertos en política de datos y científicos de datos), facilitando la aparición de normas y marcos regulatorios muy necesarios para que los datos sean interoperables y útiles en todas las organizaciones y sectores. Dado que los datos proceden de una variedad cada vez mayor de fuentes y son utilizados por una diversidad cada vez mayor de agentes, esas normas compartidas son esenciales para aprovechar todo el potencial de los datos.

A pesar de que se reconocen cada vez más los posibles beneficios de la colaboración en materia de datos, estas nuevas formas de colaboración público-privada siguen siendo en general poco utilizadas como soluciones para problemas públicos complejos. Parte del problema es su relativa novedad: existen pocas investigaciones o análisis sistemáticos que nos ayuden a comprender la mejor manera de formar y utilizar las colaboraciones de datos. En particular, tenemos poca comprensión de los riesgos (incluidas las consideraciones relacionadas con la ética de los datos) que entraña el despliegue de data collaboratives, y cómo equilibrar esos riesgos con los posibles beneficios.

Gráfica 4: Cuatro aceleradores críticos para el impulso de data colaboratives son



Fuente: elaboración propia.

Existen cuatro áreas que puede acelerar la creación y el mayor despliegue de data colaboratives hacia la resolución de problemas sociales complejos:

1. **Conectar la demanda pública de datos con la oferta privada de una manera confiable:** La colaboración en materia de datos requiere nuevos mecanismos de gobernanza que desbloqueen la oferta de conjuntos de datos del sector privado con un potencial valor de interés público. Esos mecanismos también deben incluir un sistema para

filtrar o priorizar determinados tipos de información y garantizar que los datos que se publiquen se ajusten realmente a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Sin esos sistemas, existe un riesgo muy real de que el posible bien público de los datos acabe simplemente ahogándose por un exceso de datos de difícil digestión.

2. **Documentar el valor y medir el impacto:** Las empresas, los gobiernos y los usuarios necesitan pruebas para comprender el valor, la práctica y el impacto de las colaboraciones de datos. Un repositorio de estos estudios de casos debe poner de relieve lo que funciona en la formación de estas nuevas colaboraciones (sus propuestas de valor, arreglos técnicos, marcos jurídicos, etc.) y las estrategias para medir su impacto.
3. **Experimentar y escalar las colaboraciones existentes:** los experimentos de colaboración de datos existentes ofrecen valiosas lecciones sobre lo que funciona y lo que no. Compartir y traducir estas lecciones en un conjunto de herramientas prácticas puede ayudar a escalar las innovaciones existentes.
4. **Convocar y formar a los proveedores y usuarios de datos:** Las colaboraciones de datos sólo pueden surgir de un proceso verdaderamente colaborativo. Reunir a diversos actores de la comunidad de datos y proporcionar un lugar (virtual o físico) en el que los proveedores y usuarios de datos puedan crear conocimientos en un campo emergente, co-creando ideas y percepciones puede ayudar a desarrollar un movimiento en torno al intercambio de datos corporativos.

Como vemos en la siguiente ilustración 3, el proceso de data colaboratives se compone de 5 fases:

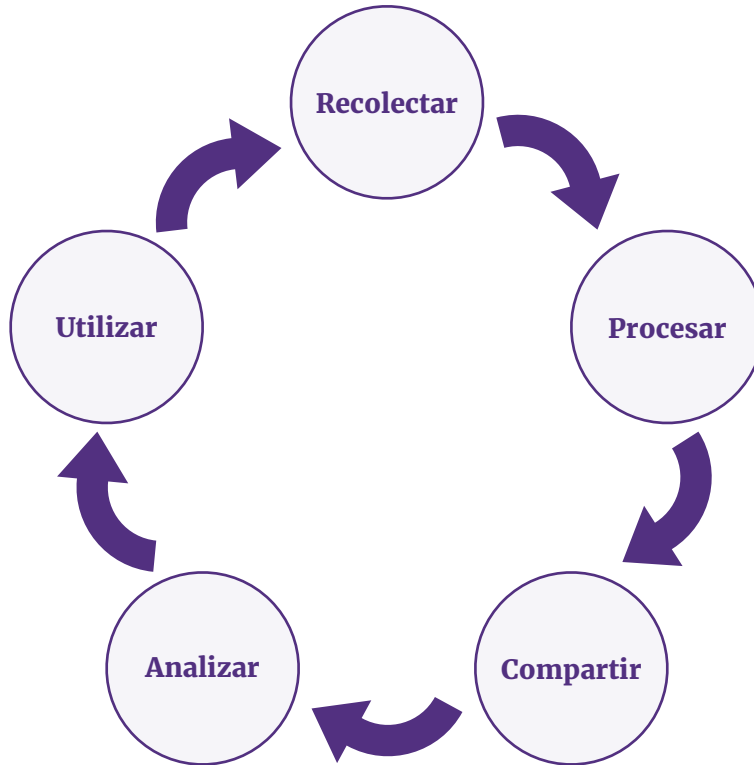
1. **Recolectar:** la fase de recolección de datos permite capturar la materia prima. Para ello se debe saber que datos existen y definir con precisión cuales son útiles para la solución del problema público al que te enfrentas. Recoger datos poco precisos, viejos o dañados puede afectar

a la calidad de los datos y podría dibujar resultados sin sentido. Dos casos que se deben evitar: ilegal o intrusiva recolección de datos puede potencialmente llevar a perjuicios de privacidad, mientras que la recolección de datos incompletos o no representativos puede llevar a resultados no conclusivos.

2. **Procesar:** la fase de procesamiento de datos es clave, en la medida que los datos en bruto se tratan de tal forma que puedan ser analizados y compartidos de una manera limpia y científica. Hay que evitar en esta fase dos peligros: la agregación y correlación de bases de datos incompletos puede hacer fracasar el posterior análisis. Mientras que datos que no son seguros puede generar resultados vulnerables o débiles.
3. **Compartir:** en esta tercera fase se debe compartir los datos con los actores comprometidos con el proceso, de tal manera que posteriormente se puedan analizar y utilizar. Varios errores frecuentes pueden ocurrir en esta fase: por un lado, la falta de cultura de interoperabilidad y las limitaciones institucionales puede crear un ambiente que dificulta la colaboración, por otro lado, el acceso a datos no autorizados puede llevar a sanciones y problemas legales. Por último, la falta de administración de datos puede comprometer el uso responsable de los datos.
4. **Analizar:** en esta fase, es donde se empiezan a recoger los frutos del trabajo. El análisis de datos permitirá entender mejor el problema y por tanto, encontrar más fácilmente la solución más óptima. Es importante evitar una inexacta modelización de los datos basada en algoritmos sesgados, porque puede llevar a resultados defectuosos. Mientras que un diseño de investigación y análisis pobre, puede llevar a analizar lo menos relevante y desperdiciar el verdadero potencial de los datos.
5. **Utilizar:** la última fase es la utilización de los resultados del análisis de datos para convertir el conocimiento en soluciones. En esta fase se

corre el riesgo de que las organizaciones colaboradoras usen los datos de forma controvertida o incongruente en relación con el objetivo inicial.

Gráfica 5: El proceso de data collaboratives



Fuente: elaboración propia.



7.4 CONSTRUYENDO CAPACIDADES: LA AGENDA FORMATIVA DE GOBLAB PARAGUAY

Como hemos anunciado previamente, en este apartado vamos a detallar la agenda formativa propuesta para GobLab Paraguay. La formación será una de las actividades centrales de GobLab, como también es de otros Laboratorios de Innovación (Nesta, 2014; OCDE, 2017; Bason, 2018). De hecho, en nuestra investigación, los expertos consultados coinciden que una de las labores más importantes de los Laboratorios de Innovación es proveer formación para mejorar las capacidades de innovación del sector

público (ver Anexo I. Estudio sobre Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Comparada). Pero, ¿por qué es tan importante mejorar estas capacidades?

La revolución tecnológica está creando nuevas oportunidades para re-imaginar cómo gobernamos en el siglo XXI: cómo tomamos decisiones, cómo diseñamos servicios públicos y cómo resolvemos problemas públicos. La tecnología, al hacer posible que todas las partes interesadas tengan acceso a más y mejor información, hace posible trabajar de una forma más legítima y efectiva. En este contexto, es imprescindible formar a todos los empleados públicos, tanto a directivos como a técnicos, para que tengan todas las habilidades necesarias para maximizar esta oportunidad. Estas habilidades incluyen definir problemas accionables y específicos, utilizar prácticas participativas y centradas en las necesidades del usuario para refinar el problema, utilizar métodos analíticos de datos para cuantificar problemas complejos, diseñar soluciones juntos aprovechando la inteligencia colectiva, e implementar soluciones medibles.

El Gobierno de Paraguay, a través del impulso de un programa de formación que permita ampliar las capacidades de sus directivos y empleados públicos, tiene la oportunidad de promover un cambio sistémico que fortalezca la capacidad de su sector público para resolver problemas de una manera más legítima, eficaz, y eficiente. Una fuerza laboral calificada con habilidades de digitalización e innovación permite adoptar nuevas formas de trabajar que permitan al Gobierno diseñar políticas y proveer servicios públicos de más calidad. Sin embargo, tales formas de trabajo están lejos de ser la norma en las instituciones públicas de hoy.

La propuesta incluida a continuación se fundamenta en el conocimiento experto de The GovLab, que lleva una década diseñando programas de formación específicos en este ámbito, y en los resultados de la encuesta de habilidades profesionales de los empleados públicos en Paraguay realizada entre los años 2019 y 2020 a una muestra de cerca de 500

empleados (Anexo II. Encuesta de Habilidades de Innovación en el Sector Público de Paraguay) que mide sus habilidades en los ámbitos del uso de métodos de innovación y sus preferencias sobre las diferentes opciones formativas.

Los resultados de la encuesta muestran que los servidores públicos tienen el interés de adoptar nuevas formas de trabajo y esta demanda no ha sido cubierta ya que la formación recibida ha sido limitada. La adopción lenta de herramientas ampliamente utilizadas por otros sectores fuera del gobierno, junto con la inercia cultural, erosiona la posibilidad de un equipo de trabajo más colaborativo, creativo y empático en el sector público. Para revertir estas tendencias, se argumenta que el gobierno debe capacitar a los servidores públicos para que se conviertan en “emprendedores públicos” que abordan problemas utilizando métodos innovadores, basados en datos, con un enfoque participativo, y que se sientan cómodos con el riesgo e incluso el fracaso inicial en la búsqueda de resultados que mejoren la vida de los ciudadanos. Adicionalmente, los resultados de la encuesta indican que la formación formal en estas habilidades está positivamente asociada con la puesta en práctica.

7.4.1 LA FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES PÚBLICOS

Para restaurar la confianza en el gobierno, sus instituciones necesitan abordar los problemas públicos complejos y urgentes de una mejor manera. Necesitamos mejores soluciones, y más urgentemente, nuevos métodos para llegar a estas soluciones con regularidad, frecuencia y éxito. Estos métodos incluyen la definición de problemas, el análisis de datos, la ciencia del comportamiento, el diseño centrado en la persona, la innovación abierta y síntesis de evidencia, entre otros.

Estas nuevas técnicas, como explicaremos, se centran en el mejor uso de la información recopilada por una variedad de fuentes. La habilidad de aprovechar mejor los datos y la inteligencia humana también exigen un cambio de mentalidad y el reconocimiento de la necesidad de trabajar abiertamente y en forma colaborativa.

Colectivamente, estos nuevos métodos reflejan un enfoque, en primer lugar, para resolver problemas públicos, y, en segundo lugar, en hacerlo con una perspectiva externa más que interna. Este enfoque externo atrae a ciudadanos y expertos externos en la resolución de problemas de manera efectiva en todas las etapas posible. Estos métodos se relacionan tanto con los datos como con las personas en todas las etapas del proceso de resolución de problemas.

Muchos en el sector privado entienden que la innovación en los negocios depende de tener personas que poseen las habilidades adecuadas. Se ha convertido en rutina fomentar el talento proporcionando datos digitales y capacitación en innovación para ayudar a las personas a trabajar y pensar de manera diferente en negocio. En el ADN del innovador, el profesor de la Escuela de Negocios de Harvard Clayton Christensen explica que la capacidad de innovar no es innata, sino que emplea un conjunto de prácticas aprendidas que pueden y deben enseñarse si las empresas van a prosperar. Las universidades también están compitiendo para ofrecer programas nuevos en emprendimiento para capacitar a sus estudiantes para el futuro.

Estamos fallando en equipar una nueva generación de líderes públicos con formas contemporáneas de enfrentar los desafíos contemporáneos. Existe una falta de competencias y cualificaciones cada vez mayor entre el sector público y el uso de métodos creativos para la resolución de problemas habilitados por las nuevas tecnologías en el sector privado. Necesitamos cultivar las habilidades únicas que hacen que las personas puedan solucionar problemas en el sector público, además del privado. Esto requiere una remodelación radical del currículum con el que entrenamos a líderes públicos.

Por supuesto, los innovadores solitarios siempre han espontáneamente surgido entre los pioneros en el gobierno, incluso dentro de burocracias jerárquicas, sin formación. Pero lo realmente emocionante y esperanzador es que las herramientas de hoy están haciendo más fácil y más barato para una mayoría de servidores públicos puedan adoptar

mejores métodos para resolver problemas. No podemos darnos el lujo de aislar la innovación en agencias digitales o de innovación especiales. Más bien, todos deberían aprender a ser un emprendedor público.

Necesitamos lograr esta transición para trabajar de manera diferente porque las personas a todos los niveles pueden ser poderosos agentes de cambio. Ellos deciden cómo miles de millones se gastan, qué temas se convierten en prioridades políticas, y que se convierten en los temas de atención de los medios, convocatorias, discursos y promesas de campaña.

El gestor en el sector público sabe qué herramientas emplear en el diseño, desarrollo e implementación de soluciones que funcionan dentro del contexto de una determinada agencia cultural y social. Con problemas urgentes que enfrentar incluyendo la desigualdad, el cambio climático y la pérdida de especies, tenemos que capacitar a personas más apasionadas e innovadoras que estén listas para ir más allá del mero cumplimiento de las normas.

El emprendimiento público requiere algo más que el conocimiento de métodos desconectados. También exige una comprensión de cuándo usar estas herramientas en un proceso de resolución de problemas, anticipando los pasos a seguir para pasar de A a B de manera ágil.

Trazar el camino público de resolución de problemas nos permitirá estar más orientados a objetivos y anticiparnos al resultado final. En segundo lugar, tal reflexión puede abrir nuestro pensamiento a diferentes formas de trabajar. Tercero, delinear el curso de acción de antemano facilita la planificación de hitos y entregables. Finalmente, ver cómo se conectan las herramientas y anticipar el proceso en su totalidad nos ayuda a ver cómo estas nuevas formas de trabajo aumentan las medidas existentes para poder resolver problemas más rápido.

Así como alguien que busca trabajo necesita conocer los movimientos básicos involucrados en la capacitación y la solicitud de empleo, el emprendedor necesita reflexionar sobre cómo iniciar un negocio exitoso, el emprendedor público necesita comprender la ciencia de la resolución

de problemas y poseer una visión general de lo que implica resolver problemas públicos incluso antes de sumergirse en métodos específicos.

Cada proceso de gestión de proyectos adopta un marco que rastrea los pasos involucrados en la identificación de un problema y el desarrollo de soluciones. Este marco es a veces denominado como el ciclo de innovación.

La resolución de problemas públicos no es un proceso solitario que debe ser llevado a cabo por el ingenioso gestor público a puerta cerrada. Para tener éxito, ninguna cantidad de erudición o habilidad de liderazgo sustituirá a la colaboración que es necesario en cada paso. De hecho, las habilidades de resolución de problemas públicos no están dirigidas a convencer a otros de que uno tiene razón, sino, al contrario, a aprovechar la inteligencia colectiva de otros para desarrollar una comprensión más profunda y más realista del problema y la solución, evolucionando junto a ellos. Somos más inteligentes cuando estamos juntos, aprovechando nuestra diversidad intelectual. Las soluciones serán más legítimas si se desarrollan con el beneficio de la participación.

Comprometerse con otros para comprender y definir un problema, aprovechando su inteligencia y experiencia para diseñar soluciones, construir alianzas y coaliciones para implementar esas soluciones y distribuir el trabajo de medir lo que funciona son todos procesos colaborativos. Cuando se hace bien, aceleran la resolución de problemas públicos y los hacen de manera más eficaz y legítima.

Por lo tanto, podemos resumir un proceso ágil de resolución de problemas públicos que rastrea los pasos del problema, a la solución, y la implementación. En cada etapa, nuevos métodos y herramientas pueden ayudar a impulsar el proceso adelante. Estos métodos enfatizan el aprendizaje de los datos y de las personas para que la resolución de problemas esté informada por diferentes tipos de aprendizaje y experiencia. En conclusión, todo este proceso incluye cinco pasos:

1. Definir problemas accionables y específicos.
2. Utilizar prácticas participativas y centradas en las personas para refinar el problema, considerado importante por las personas en la vida real.
3. Utilizar métodos analíticos de datos para cuantificar problemas complejos.
4. Diseñar soluciones juntos aprovechando la inteligencia colectiva.
5. Implementar soluciones medibles.

7.4.2 EL CONJUNTO DE HABILIDADES DEL EMPRENDEDOR PÚBLICO

El conjunto de habilidades que permite al emprendedor público acelerar el progreso de una idea a una solución medible incluye cinco habilidades básicas para resolver problemas. Estas habilidades están diseñadas para fomentar una mayor efectividad y legitimidad en el trabajo del servidor público.

En primer lugar, los emprendedores públicos deben saber cómo definir problemas accionables y específicos.

En segundo lugar, el emprendimiento público exige la capacidad de usar métodos participativos y prácticas centradas en el ser humano para descubrir y refinar aún más el problema que de verdad le importa a las personas. Estas habilidades también implican la aplicación de métodos de pensamiento de sistemas para identificar socios y partes interesadas.

En tercer lugar, los emprendedores públicos deben poder utilizar métodos de análisis de datos para poder comprender problemas complejos cuantitativamente.

En cuarto lugar, deben aprender a diseñar soluciones juntos con otros que están tratando de ayudar, aprovechando la inteligencia colectiva de

las comunidades para poder encontrar soluciones innovadoras que funcionan.

Finalmente, los emprendedores públicos deben aprender cómo implementar soluciones medibles construyendo equipos de colaboración y asociaciones que abarcan múltiples disciplinas y sectores para efectuar el cambio. Las competencias clave a desarrollar son a nuestro juicio, las siguientes:

▶ **La habilidad de definir problemas de forma colaborativa**

Los emprendedores públicos deben poder ir más allá de los problemas vagos para poder definir problemas procesables. Esta habilidad es crucial y precede el uso de nuevas herramientas y métodos en datos e inteligencia colectiva, pero últimamente depende de los métodos para obtener resultados efectivos.

Plantear y definir el problema es una práctica generalizada, pero la nueva habilidad de definición de problemas exige una disciplina y estilo de trabajo diferente de aquellos utilizados por analistas de políticas en el pasado. No se puede hacer solo o a puerta cerrada, si no que debe ser construido con la colaboración de la población y actores locales y expertos mundiales, teniendo en cuenta el contexto y la política local. Es decir, para identificar un problema importante y que pueda resolverse, la definición del problema debe incorporar diversos participantes con diferentes opiniones sobre cómo abordar un problema para desarrollar una comprensión clara y procesable del problema. Solo las personas que entienden el contexto pueden diferenciar entre las ganancias rápidas y las ganancias a largo plazo.

▶ **Habilidades de diseño participativo**

Las agencias están practicando las metodologías de diseño centradas en el ser humano para ofrecer los servicios de manera más efectiva en conversación con quienes últimamente usarán los servicios. El diseño centrado en el ser humano genera las siguientes preguntas: “¿Para

quién estamos creando el servicio? y "¿Cuáles son sus necesidades?" en lugar de "¿Qué estamos construyendo?"

En vez de un sistema que viene de arriba hacia abajo busca una solución que se alinee con las necesidades de un programa del gobierno, eligiendo en su lugar un enfoque ascendente, de abajo hacia arriba para probar varias soluciones posibles en línea con las necesidades de los residentes más afectados.

Por lo tanto, en lugar de comenzar con una política, servicio o sitio web basado en las suposiciones del funcionario, los practicantes del diseño centrado en el ser humano, investigan el contexto, comportamiento, actitudes, necesidades, puntos débiles y motivaciones de los miembros relevantes del público en un esfuerzo por comprender cómo ellos experimentan un desafío.

Por ejemplo, en Carolina del Norte en los Estados Unidos, la ciudad de Durham organizó una serie de sesiones de co-creación con residentes que estuvieron encarcelados lo que llevó a la creación de una campaña de mensajes de texto que ofrece la eliminación de condenas de delitos de bajo nivel. Los resultados fueron dramáticamente mejor que los esfuerzos de divulgación anteriores: 2,500 solicitudes, en comparación con un par de docenas cuando la ciudad organizó los "días de amnistía". Cuatrocientos cincuenta residentes lograron eliminar sus cargos pendientes y otras 79 personas que ya no tenían cargos obtuvieron exenciones para desestimar multas significativas.

► **Habilidades basadas en datos y en evidencia**

Si bien la tendencia en la innovación del sector público es hacia formas más riesgosas de "falla rápido" en laboratorios centrado en el ser humano, defensores de la reforma del sector público también adoptan la toma de decisiones basadas en la evidencia y el uso del análisis de datos como método clave para desarrollar y evaluar políticas e intervenciones.

De este modo la "Gestión del rendimiento" está ganando terreno a través de la aplicación de machine learning y otras tecnologías de inteligencia artificial, que ayudan a los formuladores de políticas a obtener información práctica de grandes cantidades de datos.

En San Francisco, por ejemplo, los choques de autos con bicicletas y peatones amenazaban la seguridad vial, matando a más de 30 personas en la ciudad cada año. Para abordar el problema el Departamento de Salud Pública y el Departamento de Transporte desarrolló TransBase para visualizar incidentes. Rápidamente descubrieron que el 70 por ciento de accidentes graves ocurrían en solo el 12 por ciento de las intersecciones. Aquí, la evidencia basada en datos hizo posible identificar y abordar el problema.

► **Habilidades de innovación abierta**

A medida que los gobiernos buscan soluciones para abordar problemas grandes y complejos, la innovación abierta (a menudo respaldada por incentivos de una recompensa o un desafío para obtener un premio) ha permitido que el sector público amplíe el conjunto de solicitantes buscando solucionar problemas públicos más allá de los "mismos de siempre" para obtener buenas ideas de una manera más rápida y de fuentes más diversas. Enrique Chesbrough, profesor de la Escuela Haas de Negocios en la Universidad de California, Berkeley, popularizó el término "innovación abierta" al describir el proceso distribuido de trabajar transversalmente excediendo los límites organizacionales para acelerar la innovación. Aunque originalmente se usaba para describir cómo las empresas innovan utilizando las ideas externas de los empleados, proveedores y clientes, la innovación abierta se ha vuelto común en el gobierno en la última década.

La plataforma de innovación abierta del gobierno federal de EE.UU. Challenge.gov ha lanzado más de 1000 desafíos desde el 2010 y ha involucrado al público en abordar problemas tan difíciles como

mejorar los métodos para descubrir asteroides que puedan amenazar la Tierra y como eliminar sedimentos de los reservorios. Instituciones públicas también están recurriendo a plataformas privadas como InnoCentive o Kaggle para atraer a “solucionadores” con buenas ideas para resolver problemas difíciles.

► **Habilidades de implementación y colaboración**

Trabajar en colaboración es una habilidad bien entendida por quienes desarrollan nuevas formas de asociaciones públicas-privadas. Esto va más allá del outsourcing tradicional e incluye asociaciones que involucran compartir datos y tecnología. Definido previamente como un contrato de una entidad privada para realizar servicios gubernamentales y personificado por la privatización y la subcontratación de servicios, tales como la construcción o gestión de carreteras, prisiones, escuelas y hospitales; nuevos tipos de asociaciones y colaboración con empresas, organizaciones sin fines de lucro y universidades están permitiendo una gobernanza más efectiva a través de la asociación con el sector privado rico en datos y networking.

Los emprendedores públicos saben cómo implementar soluciones medibles en el mundo real que mejoran la vida de la gente. Estos equipos a menudo tienen una solución brillante pero casi siempre son incapaces de mostrar cómo funcionaría la solución en la práctica, quién haría qué, cuánto costaría, y qué estrategias y tácticas podrían llevar a cabo la idea. Más que ideas inteligentes y aparatos ingeniosos, nuestra capacidad de resolver problemas depende de personas con la disposición y los medios para entregar y difundir un impacto sistemático, es decir, utilizando nuevas habilidades y disciplinas para lograr establecer su objetivo consistentemente.

7.4.3 CUATRO MODALIDADES DE CURSO PRIORITARIAS

A partir de los principios desarrollados sobre la formación de emprendedores públicos y el análisis de los resultados de la encuesta de habilidades de innovación a los 500 empleados públicos de Paraguay, se puede desarrollar, a medida de las necesidades de Paraguay, cuatro modalidades de curso prioritarias, a saber: (1) Programas de coaching, presencial y en línea, para directivos públicos, (2) ciclo anual de workshops, presenciales y en línea, diseñados como píldoras formativas para empleados públicos; (3) MOOC disponible para todos los trabajadores del gobierno que deseen aprender la metodología de GobLab Paraguay y (4) MOOC disponible para todos los ciudadanos y otros agentes de la sociedad civil interesados en aprender la metodología de GobLab Paraguay.

Las características generales de estas cuatro modalidades de curso propuestos a GobLab Paraguay son:

- ▶ Programas flexibles y personalizados que responden a las necesidades y desafíos específicos de los participantes y un diagnóstico riguroso de los impedimentos para la implementación del proyecto.
- ▶ Énfasis en la definición de problemas específicos y basados en evidencia para asegurar que el proyecto resuelva un problema bien definido.
- ▶ Una combinación de capacitación temática y basada en habilidades para abordar ambos déficits en el conocimiento sobre innovación y en saber cómo aplicar ese conocimiento al propio proyecto.
- ▶ Apoyo de igual a igual donde los emprendedores públicos se asesoran y apoyan mutuamente a través de mutuos desafíos.
- ▶ Contenido, herramientas y recursos originales y seleccionados de alta calidad.

- ▶ Cursos de naturaleza presencial, semipresencial y online, adaptada a las necesidades del funcionario público.
- ▶ Principio de learning by doing, donde los cursos estarán continuamente enfocados en resolver problemas reales, sin centrarse en exceso en la parte teórica.
- ▶ **Modalidad 1: Programas de coaching, presencial y en línea, para directivos públicos.**

Este primer curso tiene un objetivo plenamente práctico. Se trata de acompañar a los directivos públicos en la implementación de sus proyectos innovadores. Y se propone hacerlo a través de la realización de sesiones de acompañamiento diseñadas para ayudar a los directivos públicos a desarrollar sus propios proyectos de digitalización e innovación, que permita la resolución de un problema público relevante, ayudándoles a definir el proyecto y desarrollarlo hasta su implementación.

Características del programa

- Un programa flexible y personalizado que responde a las necesidades y desafíos específicos de los participantes.
- Diagnóstico riguroso de los impedimentos para la implementación del proyecto.
- Énfasis en la definición de problemas específicos y basados en evidencia para asegurar que el proyecto resuelva un problema bien definido.
- Una combinación de capacitación temática y basada en habilidades para abordar ambos déficits en el conocimiento sobre innovación y en saber cómo aplicar ese conocimiento al propio proyecto.
- Apoyo de igual a igual donde los emprendedores públicos se asesoran y apoyan mutuamente a través de desafíos juntos.

- Mentoría y entrenamiento de expertos con un historial de liderar un cambio social exitoso.
- Contenido, herramientas y recursos originales seleccionados de alta calidad.
- Los participantes exitosos reciben un certificado de aprovechamiento al finalizar.

Materiales y recursos

- Retroalimentación frecuente y constructiva.
- Materiales de aprendizaje personalizados y originales.
- Soporte de igual a igual.
- Conexiones con habilidades y mentores de temas.
- Reuniones grupales en línea con profesores e invitados expertos.
- Horas de oficina en línea y el personal con los equipos para abordar el progreso del proyecto.

Información básica del programa

- **Qué:** programa ejecutivo dirigido a directivos públicos para mejorar sus capacidades de innovación en la implementación de un proyecto real.
- **Duración:** 3 meses
- **Formato:** semipresencial

- ▶ **Modalidad 2: Un ciclo anual de workshops, presenciales y en línea, diseñados como píldoras formativas para empleados públicos.**

Esta segunda modalidad de curso persigue un objetivo distinto: se trata de capacitar de forma coyuntural pero sustantiva a los empleados públicos, realizando sesiones de trabajo intensivas y “prácticas” en persona o bien en línea para empleados públicos que se preparan para afrontar nuevos retos en el ámbito de la digitalización e innovación.

Características del programa

- Aprendizaje práctico con miembros de la red The GobLab.
- Personalización y flexibilidad para abordar mejor la tarea en cuestión.
- Ejercicios intensivos en equipo diseñados para poner de manifiesto la creatividad innata y las habilidades de resolución de problemas.

Materiales y recursos

- Materiales de aprendizaje personalizados y originales.
- Soporte de igual a igual.
- Reuniones grupales en línea con profesores e invitados expertos.
- Horas de oficina en línea y el personal con los equipos para abordar el progreso del proyecto.

Información básica del programa

- **Qué:** taller altamente interactivo, que aprovecha una combinación de mini-conferencias, ejercicios en equipo y seguimiento posterior a la sesión
- **Duración:** sesiones de 2-8 horas
- **Formato:** en persona o en línea

- ▶ **Modalidad 3: MOOC disponible para todos los trabajadores del gobierno que deseen aprender la metodología de GobLab Paraguay.**

GobLab Paraguay puede desarrollar un Massive Open Online Course (MOOC), sobre métodos innovadores como herramienta permanentemente disponible para los empleados públicos de Paraguay. El objetivo sería aportar las nociones básicas de los nuevos enfoques y herramientas de innovación en el sector público para adquirir competencias de innovación, digitalización, colaboración y modernización. Este curso online se estructurará alrededor de las sesiones lectivas audiovisuales, que es su principal activo. Entorno a las lecciones aprendidas en estos videos, se aportará material bibliográfico adicional, especialmente seleccionado para ello, que permitirá complementar las lecciones audiovisuales. Finalmente, después del visionado de los videos y la lectura de los materiales, el empleado público realizará unos ejercicios de autoevaluación, de corrección automática que permitirá evaluar el aprendizaje. Podría ser un requisito para todos los empleados públicos que quieran involucrarse con las actividades del Lab.

Características del programa

- Colección de materiales audiovisuales y lecturas.
- Aportar las herramientas básicas necesarias para introducir la innovación y digitalización en el sector público.
- Autoadministrable.
- Certificado de participación, posibilidad de introducir un certificado de aprovechamiento.

Materiales y recursos

- Materiales audiovisuales de aprendizaje originales.
- Lecturas recomendadas de alta calidad.
- Ejercicios de autoevaluación.

Información básica del programa

- **Qué:** curso online para adquirir competencias de innovación, digitalización, colaboración y modernización en el sector público, específicamente diseñado para las necesidades de los empleados públicos.
 - **Duración:** 4 semanas.
 - **Formato:** en línea
- ▶ **Modalidad 4:** MOOC disponible para todos los ciudadanos y otros agentes de la sociedad civil interesados en aprender la metodología de GobLab Paraguay.

GobLab Paraguay puede desarrollar un Massive Open Online Course (MOOC), sobre métodos innovadores como herramienta permanentemente disponible para el conjunto de la ciudadanía de Paraguay. El objetivo sería aportar las nociones básicas de los nuevos enfoques y herramientas de innovación en el sector público para adquirir competencias de innovación, digitalización, colaboración y modernización. Este curso online se estructurará alrededor a las sesiones lectivas audiovisuales, que es su principal activo. Entorno a las lecciones aprendidas en estos videos, se aportará material bibliográfico adicional, especialmente seleccionado para ello, que permitirá complementar las lecciones audiovisuales. Finalmente, después del visionado de los videos y la lectura de los materiales, el empleado realizará unos ejercicios de autoevaluación, de corrección automática que permitirá evaluar el aprendizaje.

Características del programa

- Colección materiales audiovisuales y lecturas.
- Aporta las herramientas básicas necesarias para introducir la innovación y digitalización en el sector público.
- Autoadministrable.

- Certificado de participación, posibilidad de introducir un certificado de aprovechamiento.

Materiales y recursos

- Materiales audiovisuales de aprendizaje originales.
- Lecturas recomendadas de alta calidad.
- Ejercicios de autoevaluación.

Información básica del programa

- **Qué:** curso online para adquirir competencias de innovación, digitalización, colaboración y modernización en el sector público, diseñado para el conjunto de la sociedad civil (ciudadanos, academia, sector privado).
- **Duración:** 4 semanas.
- **Formato:** en línea

7.4.4 CLÍNICA DE PROYECTOS DE DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN

La Clínica de proyectos trata de enseñar cómo incubar un proyecto en el ámbito de la digitalización e innovación con el objetivo de asesorar a instituciones y unidades del sector público de Paraguay en el uso de métodos innovadores para una mejora continua del sector público. En definitiva este proceso guía a los estudiantes, funcionarios y emprendedores públicos a través del proceso de innovación de gobernanza, que culmina con soluciones innovadoras a problemas públicos complejos.

¿Por qué una clínica de innovación en gobernanza digital? Vivimos en una era de innovación tecnológica sin precedentes con nuevos e ingeniosos avances para lograr energía limpia, erradicar enfermedades y proporcionar un mayor bienestar, brindar educación de manera más

equitativa y efectiva, y mejorar la calidad de la existencia y expresión humana. Al mismo tiempo, estamos experimentando déficits claros dentro de las instituciones centralizadas del gobierno y la sociedad civil: déficits de agilidad, innovación y capacidad. Reinventar nuestras instituciones de gobierno se ha vuelto imperativo y posible como resultado del advenimiento de: sensores para recolectar grandes cantidades de datos; herramientas de comunicación para recopilar información y percepciones de las personas; y tecnologías de experiencia para enfocarse y satisfacer la demanda de saber cómo suministrar para mejorar la toma de decisiones.

Para poder incubar un proyecto es requisito previo haber realizado el programa de coaching. Esta fase incluye experimentación y el diseño de prototipos. Así la clínica de proyectos permite realizar el learning by doing en proceso más avanzados de innovación. Veamos las características, objetivos y funcionamiento de la clínica de proyectos:

Características de la clínica de proyectos

- ▶ Son programas de capacitación basados en proyectos de emprendimiento público, diseñados para ayudar a la próxima generación de líderes a aprender cómo resolver problemas públicos de manera más abierta, colaborativa y con mejor evidencia.
- ▶ Su método es vincular equipos de estudiantes graduados con gobiernos y organizaciones sin fines de lucro para resolver problemas.
- ▶ La clínica apoya así el fortalecimiento de las instituciones democráticas mediante el uso de innovaciones legales, tecnológicas y de gestión para crear soluciones más efectivas y legítimas a problemas públicos complejos.

Objetivos de la clínica de proyectos

- ▶ Los objetivos son triples:
 - Ayudar a las instituciones a innovar en su funcionamiento y a ser más efectivas utilizando datos e inteligencia colectiva;
 - Promover el derecho del público a participar en el gobierno de manera que acceda a los talentos, la creatividad y los intereses de las personas;
 - Capacitar a los participantes para que se conviertan en líderes públicos del siglo XXI y solucionadores de problemas armados con una herramienta diversa y poderosa para el cambio social.

¿Cómo funcionan estas clínicas?

- ▶ Los participantes en estos cursos clínicos forman pequeños equipos para liderar el trabajo con clientes-socios. El curso siempre incluye un componente "pensar" y un "hacer", alternando con la parte de "hacer" centrada en la capacitación de habilidades y el aprendizaje para diseñar y entregar un proyecto de interés público.
- ▶ No se escriben documentos de política abstracta. Se trabaja para implementar y probar los proyectos en la práctica. Por lo tanto, los estudiantes generalmente deben realizar investigaciones etnográficas, hoy llamadas Human center-design, y recopilar datos empíricos para comprender el comportamiento humano y los incentivos para cambiarlo.
- ▶ Los estudiantes entregan los materiales necesarios para explicar las innovaciones a los empleados del sector público.

¿Cómo eligen las clínicas los proyectos?

- ▶ En la mayoría de los casos, la Clínica colabora con instituciones públicas para identificar proyectos importantes e impactantes para los participantes.

- ▶ Se trata de identificar proyectos con potencial de mejorar la vida de las personas;
- ▶ Se puede desarrollar en un semestre y se puede implementar en un plazo de un año;
- ▶ Involucra tanto a líderes innovadores como clientes dispuestos a experimentar y probar lo que funciona;
- ▶ Implica el diseño de la tecnología, así como el estudio de las implicaciones legales de la tecnología;
- ▶ Brinda a los estudiantes la oportunidad de diseñar e implementar nuevos productos y proyectos y de realizar investigaciones y escritos originales y publicables.

8. REFERENCIAS

Acevedo, S. y Dassen, N. (2016), Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7874/Innovando-para-una-mejor-gestion-la-contribucion-de-los-laboratorios-de-innovacion-publica.pdf?sequence=1>

Allio, L. (2014). *Design Thinking for Public Service Excellence*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GPCSE__Design%20Thinking.pdf

Altarmirano, J., Oddone, H. y Fontclara, E. M. (2010): Proyecto de Innovación de la Estructura del Poder Ejecutivo. Diagnóstico Preliminar Equipo Consultor Nacional. Disponible en: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PRY/00059603_Diagn%C3%B3stico%20Nacional%20Proyecto%20Innovaci%C3%B3n%20Estructura%20Poder%20Ejecutivo%5B1%5D.pdf

Arros, Valentina y Ramírez-Alujas, Álvaro (2017). "Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del Laboratorio de Gobierno". *Revista de Gestión Pública* Vol. VI, n° 1, pp. 43-80. Disponible en: http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_VI_No_1/ArrosRamirez.pdf

Asensio, R.; Villoria, M. y Palomar, A. (2009): *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Bason, C. (2007). *Innovating Welfare: Leading Innovation in the Public Sector*. Copenhagen: Børsens Forlag.

Bason, C. (2018). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better society*. Second Edition. Bristol: Policy Press.

Bonavía, T. y Quintanilla, I. (1996). La cultura en las organizaciones y sus efectos sobre la participación de los empleados. *Journal of work and organizational psychology*, Vol. 12, N° 1, 1996, págs. 7-26.

Bourdieu, P. (2013): *La nobleza del estado: educación de elite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Begovic, M., Oprunenco, A. y Campbell, D. (2017). *Growing Government Innovation Labs: An Insider's Guide*. United Nations Development Program. Disponible en: www.undp.org/content/dam/rbec/docs/undp-innovation-lab-report.pdf.

Bloomberg Philanthropies y Nesta (2014). *I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/i-teams_june_2014.pdf

Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *The Innovation Journal*, 17(1), 2-26. Disponible en: https://www.innovation.cc/scholarly-style/2012_17_1_4_christian_bason_innovate-labs.pdf

CEPAL (2017). *De un gobierno abierto a un Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago, abril de 2017. Disponible en: <https://cpalsocial.org/documentos/371.pdf>

CEPAL, CAF y OCDE (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/leo-2018-es>.

Craft, J. y Howlett, M (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Jnl Publ. Pol.*, 32,2, 79-98r.

Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/259424043_Policy_Formulation_Governance_Shifts_and_Policy_Influence_Location_and_Content_in_Policy_Advisory_Systems

Dassen, N. y Cruz V., J. (ed) (2012). Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-Tendencias-y-desaf%C3%ADos-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Davalos, L. A. (2017): El Estado de la ciencia en Paraguay. Trabajo Fin de Máster. Máster Universitario en Cultura Científica y de la Innovación. Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/89789/D%C3%81VALOS%20-%20El%20estado%20de%20la%20ciencia%20en%20Paraguay.pdf?sequence=1>

Digital Future Society (2019). Leveraging Govtech for citizen participation. Innovative policymaking for the digital era. Disponible en: <https://digitalfuturesociety.com/reports/govtech-a-new-driver-of-citizen-participation/>

Dimitri, S. y Tõnurist, P. (2016). “Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs.” Ghent University Academic Bibliography. Disponible en: biblio.ugent.be/publication/8532627/file/8532628.pdf.

Dente, B. y Subirats, J. (2014): Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

European Commission (2013). Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 k https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf

Eggers y O’Leary (2009). If we can Put a Man on the Moon... Getting Big Things Done in Government. Boston: Harvard Business Press.

Filer, T. (2019). Why the “government” in GovTech must be more than just a client. NS Tech. Disponible en: <https://tech.newstatesman.com/guest-opinion/GovTech-definition-government-client>

Fuller, M. y Lochard, A. (2016). Public policy labs in European Union member states. Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/public-policy-labs-european-union-member-states>

Goiburú Vera, C. M. (2007). La experiencia de la República del Paraguay en la gestión de innovaciones públicas. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007 . Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0058111.pdf>

Grupo von Barga SRL (2018). Informe Final: Plan de Fortalecimiento Institucional de la SENATICs. Disponible en: https://www.mitic.gov.py/application/files/7415/5646/4963/Informe_Final_Fortalec._SENATICs_26_06_18.pdf

Gryszkiewicz, L., Lykourantzou, I. y Toivonen, T. (2016). Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation?. Working Paper (2nd round journal review). 8 April 2016. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2556692

Hansen, S. y Jakobsen, H. S. (2006) Idea Development on a Creative Platform. Aalborg: Center for Industrial Production. Disponible en: <https://www.iprod.auc.dk/~fgertsen/innovation-cip-dk.pdf>

Hartley, J. (2005): Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. Public Money and Management. Vol 25, n1, 27-34. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x?journalCode=rpmm20>

Hassan, Z. (2014). The Social Labs Revolution. San Francisco: Berrett-Koehler.

Hess, M. y Adams, D. (2007). Innovation in Public Management: The Role and Function of Community Knowledge. The Public Sector Innovation Journal, vol 12, no 1, pp 1-20. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/076a/8720704d879ac425f74243b03bcd0cd16ae1.pdf>

Kieboom, M. (2014). Lab matters: Challenging the practice of social innovation laboratories. Amsterdam: Kennisland.

Long, F. y Rodríguez, E. (2017). Laboratorios de innovación: repensando las fronteras de la administración pública. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Disponible en: https://www.academia.edu/34008921/Laboratorios_de_innovaci%C3%B3n_repensando_las_fronteras_de_la_administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica

Mazzucato, M. (2014). The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. London: Anthem Press.

Mazzucato, M. (2017). Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities. UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper. Ref: IIPP WP 2017-01. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/jan/mission-oriented-innovation-policy-challenges-and-opportunities>

Mazzucato, M. (2019). Missions: A beginner's guide. UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper. Ref: IIPP Brief 09. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/dec/missions-beginners-guide>

McGann, M., Blomkamp, E. & Lewis, J.M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sci* 51: 249. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>

Mohr, L.B. (1969). Determinants of Innovation in Organizations, *American Political Science Review*, vol 63, no 1, pp 111-26. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/determinants-of-innovation-in-organizations/AE9BAD9BAF3B012D83D177D3DD2E2283>

Mulgan, G. (2007). Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously. London: Nesta Provocation. Disponible en: <https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/>

Mulgan, G. (2014). Design in public and social innovation. NESTA website. Disponible en: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/design_in_public_and_social_innovation.pdf

Nesta (2014). Innovation Teams and Labs. A practice guide. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_teams_and_labs_a_practice_guide.pdf

Nesta (2015). World of Labs. Disponible en: <https://www.nesta.org.uk/blog/world-labs>

Nesta (2019). Skills, attitudes and behaviours that fuel public innovation. Nesta. Disponible en: <https://bit.ly/2Ye7l2N>

NovaGob.Lab, Federación Española de Municipios y Provincias y Diputación de Castellón (Eds) (2017), Innovación Pública Abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración. Disponible en: <https://novagob.org/documentos/innovacion-publica-abierta-ideas-herramientas-y-valores-para-participar-en-la-mejora-de-la-administracion>

OCDE (2015). Encuesta sobre el desempeño de gobierno digital. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/888933435328>

OCDE (2016a). OECD Public Governance Reviews: Peru. Integrated Governance for Inclusive Growth. OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-peru_9789264265172-en

OCDE (2016b): Open Government: The Global Context and the Way Forward. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>

OCDE (2017a). Recommendation of the Council on Open Government. OECD/LEGAL/0438. 14/12/2017. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

OCDE (2017b), Fostering Innovation in the Public Sector, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>

OCDE (2018). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada, Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>

OCDE (2019). Embracing Innovation in Government: Global Trends 2019. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://www.oecd.org/innovation/innovative-government/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.htm>

OCDE (2020). Government at a Glance. Latin America and the Caribbean 2020. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/13130fbb-en.pdf?expires=1586782223&id=id&accname=guest&checksum=543BAEAC657708747B6990C02D933C29>

Olejniczak, K.; Borkowska-Waszak, S.; Domaradzka-Widła, A. y Park, Y. (2017). The Craft of Policy Labs: An Overview of Methods Applied for Development and Testing of Policy Solutions. International Conference

on Public Policy, Singapore. July 2017, www.ippapublicpolicy.org/file/paper/593c8e25f0278.pdf

OPSI (2017). Core skills for public sector innovation. OECD. Disponible en: <https://bit.ly/3628NYF>

Oszlak, O. (2017), "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe", en Naser, A. et al. (2017), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL: Santiago de Chile.

Parson Desis Lab (2013): Gov Innovation Labs. Constellation 1.0. New York, Estados Unidos: The New School.

Polaine, A., Lóvlie, L. y Reason, B. (2013). Service Design: From Insight to Implementation. New York: Rosenfeld Media.

Public Policy Forum. (2013). Changes labs and government in Canada. Ottawa: Canada's Public Policy Forum.

Prahalad, C.K. y Ramaswamy, V. (2004): The Future of Competition: Co-Creating Unique Value with Customers. Boston: Harvard Business School Publishing.

Price, A. (2015): World of Labs. Reino Unido: Nesta, Consultado el 08 de agosto del 2015 de <http://www.nesta.org.uk/blog/world-labs>

Ramió, C. (1999). Teoría de la organización y administración pública. Madrid: Tecnos.

Ramió, C. (2008): "El modelo directivo en las entidades locales". En Revista Internacional de Organizaciones (RIO). Nº 1, Diciembre 2008, pp. 77.108.

Ramió, C. (2012): La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios. Madrid: Catarata.

Ramírez-Alujas, A. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene.

Reflexiones seminales”. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública 2011, IX (15).

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

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

Red InnoLabs (2018). Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas, disponible en: <https://novagob.org/documentos/laboratorios-de-gobierno-para-la-innovacion-publica>

Red InnoLabs (2019a). Laboratorios de gobierno para la innovación y burocracias públicas: conocimiento mutuo e interacción para transformar la gestión pública, disponible en: <https://novagob.org/wp-content/uploads/2020/01/LABgob-Innovacion-y-burocracias-publicas.pdf>

Red InnoLabs (2019b). 10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública: a partir de lecciones aprendidas, disponible en: https://novagob.org/wp-content/uploads/2020/01/10-ideas_GobLab_Final.pdf

RICYT (2019). El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos 2019. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2019/10/edlc2019.pdf>

Rittel, H. y Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, vol 4. Pp 155-69.

Roberts, A. (2014) Establishing, Running and Closing a Public Sector Innovation Lab- a Reflection on the DesignGov Experiment. Disponible en: <https://webarchive.nla.gov.au/awa/20160802072335/http://pandora.nla.gov.au/pan/127888/20160802-1200/innovation.govspace.gov.au/2014/07/01/establishing-running-and-closing-a-public-sector-innovation-lab/index.html>

Rodríguez, E. (2018). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Dir. Grandinetti, R., RedInnolabs. Programa CYTED. Disponible en: <http://www.cytcd.org/sites/default/files>

Rojas-Martín, F., y Stan, L. (2018). Los Laboratorios de Gobierno: aproximación a los ecosistemas para la Innovación Pública. Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en Administración Local y justicia municipal, (Nº. Extra 1 (mayo), 2018), 141-149.

Salinas, M. E. (2003): “El municipio: estudio sobre un modelo de gestión gerencial” En V Seminario nacional de la red de centros académicos para el estudio de gobiernos locales. Octubre 2003.

Servin, M. B. (2016). “El sistema nacional de innovación en el Paraguay”, en Fundación Konrad Adenauer (2016), La fuerza de la Innovación y el Emprendimiento. ¿Es probable que Latinoamérica se suba al carro de las sociedades del conocimiento?. KAS: Santiago de Chile. Disponible en: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b240d8af-e21b-1387-f750-a15763106dd3&groupId=252038

Torjman, L. (2012). Labs: Designing the future. Ontario: MaRS Discovery District

Tõnurist, P; Kattel, R. y Lember, V. (2017) Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?, Public Management Review, 19:10, 1455-1479, Disponible en: 10.1080/14719037.2017.1287939

UNICEF (2012). Innovation Labs. A Do-It-Yourself Guide. UNICEF. V. 1: October 2012. Disponible en: https://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/Innovation_Labs_A_Do-It-Yourself_Guide.pdf

Verhulst, S. (2013): If only we knew...how to define problems and ask questions to engage meaningfully with citizens. TheGovLab Blog. Disponible en: <http://thegovlab.org/if-only-we-knewhow-to-define-problems-and-ask-questions-to-engage-meaningfully-with-citizens/>

WEF (2019). The Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Williamson, B. (2015). Testing governance: The laboratory lives and methods of policy innovation labs. Stirling: University of Stirling. Disponible en: <https://codea.ctsin.education.wordpress.com/2015/03/30/testing-governance/>

Wilson, J. (1989). Bureaucracy: What Governments Do and Why They Do It. New York: Basic Books.

Young, A.; Brown, J.; Pierce, H. y Verhulst, S. (2018): People-led innovation. Towards a Methodology for Solving Urban Problems in the 21st Century. The GovLab y Bertelsmann Foundation. January 2018. Disponible en: <https://www.thegovlab.org/static/files/publications/people-led.pdf>

