

INNOVACIÓN EN LA PRÁCTICA

## LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA:

Cómo y por qué crearlos

**Elisabete Ferrarezi**  
**Guilherme Almeida de Almeida**

GNova Lab – Laboratorio  
de Innovación en el Gobierno  
Enap, Brasília/2026



INNOVACIÓN EN LA PRÁCTICA

# LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA:

Cómo y por qué crearlos

**Elisabete Ferrarezi**  
**Guilherme Almeida de Almeida**

GNova Lab – Laboratorio  
Innovación en el Gobierno  
Enap, Brasilia/2026

## **Escuela Nacional de Administración Pública – Enap**

### **Presidente de Enap**

Betânia Peixoto Lemos

### **Directora de Innovación de Enap**

Camila de Castro Barbosa Medeiros

### **Coordinador General de Innovación de Enap**

Pedro Marcante Arruda dos Santos

### **Equipo del GNova Lab – Laboratorio de Innovación en Gobierno de Enap**

Carolina Solia Nasser

Danilo Campos da Luz e Silva

Joselene Lemos

Marina Lins Lacerda

Márcia Knop

Vladia Hudson

Pollyanna Costa

### **Concepción editorial – COLECCIÓN INNOVACIÓN EN LA PRÁCTICA**

Elisabete Ferrarezi

Guilherme Alberto Almeida de  
Almeida

Isabella Brandalise

Joselene Lemos

### **Proyecto Gráfico**

Isabella Brandalise

### **Revisión**

Roberto Araújo

### **Diagramación**

Jamil Ghani

### **Ilustraciones**

Arthur Pommitz

### **Versión en español**

Patricia Alfaro - Revisión técnica de traducción

Rafí Oliveira - Maquetación y adaptación editorial

Traducido con una herramienta de IA y revisado técnicamente por un humano.

Ficha catalográfica elaborada por el equipo de la Biblioteca Graciliano Ramos de Enap

---

F374L Ferrarezi, Elisabete  
Laboratorio de innovación pública: cómo y por qué crearlos /  
Elisabete Ferrarezi, Guilherme Almeida de Almeida. --  
Brasília: Enap, 2026.  
200 p. : il. -- (Colección Innovación en la Práctica)  
Incluye bibliografía  
ISBN: 978-65-87791-39-5  
1. Innovación Pública. 2. Laboratorio de Innovación. 3.  
Administración Pública. 4. Innovación en Gobierno. 5. Sector  
Público. I. Título. II. Almeida, Guilherme Almeida de

CDD 352.367

---

Bibliotecaria: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

# SUMARIO

<b>6</b>	<b>Presentación</b>
<b>10</b>	<b>1. Introducción</b>
<b>14</b>	<b>2. Laboratorios de innovación en gobierno</b>
15	2.1. Innovación en el Sector Público
21	2.2. El contexto del surgimiento de las unidades de innovación en el sector público
33	2.3. Laboratorios de innovación como unidades de innovación en el sector público
38	2.4. Qué son los laboratorios de innovación en gobierno
42	2.5. ¿Qué hacen los laboratorios de innovación en gobierno?
46	2.6. Para saber más sobre laboratorios de innovación
<b>48</b>	<b>3. Planificar la creación de un laboratorio de innovación</b>
50	3.1. ¿Por qué y para qué es necesario crear un laboratorio?
65	3.2. ¿Cuáles son las condiciones para implementar un laboratorio de innovación?
84	3.3. Para saber más sobre la creación de laboratorios de innovación
<b>87</b>	<b>4. La construcción de capacidades del equipo</b>
89	4.1. Reclutamiento de Equipos
91	4.2. Competencias de innovación
99	4.3. Liderazgo y desarrollo del equipo
107	4.4. Aprendizaje y desarrollo de los equipos
111	4.5. Para saber más sobre equipos y competencias para la innovación

**114 5. Metodologías**

117 5.1. Breve marco teórico

124 5.2. Experimentación en los laboratorios

132 5.3. Diseño y generación de innovación en el sector público

143 5.4. Pensando de forma sistémica

148 5.5. Enfoques ágiles

153 5.6. El papel del comportamiento

157 5.7. Algunos mapas de enfoques y herramientas

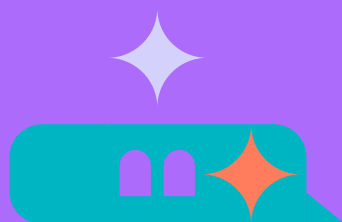
171 5.8. Para saber más sobre metodologías

**177 6. Consideraciones finales**

**182 Referencias**

**195 Sobre el GNova Lab**

# PRESENTACIÓN



En agosto de 2023, el GNova Lab —Laboratorio de Innovación en Gobierno— cumplió siete años. Como iniciativa pionera en el campo de la innovación en el sector público, en el gobierno federal brasileño, el GNova Lab funcionó, a lo largo de sus primeros años, con base en un enfoque triple, centrado en *prospección*, *experimentación* y *diseminación*.

Por *prospección*, se entiende la búsqueda continua de nuevos temas, métodos y tendencias que permitan descubrimientos y nuevos conocimientos en el campo de la innovación pública. Mantener una mentalidad curiosa y abierta a lo nuevo, en busca de diferentes perspectivas, enfoques y herramientas, permite que un laboratorio desarrolle las competencias —sobre todo las habilidades y actitudes— necesarias para practicar e inspirar la práctica de la innovación en un número cada vez mayor de agentes públicos.

Por *experimentación*, considérense las actividades experimentales de construcción y prueba de soluciones rápidas en políticas públicas —que son, en gran medida, el foco principal y la razón de ser de un laboratorio de innovación, y que hacen que pueda ostentar con orgullo el título de “laboratorio”—. Este enfoque puede implementarse mediante diversas metodologías, pero todas ellas tienen en común el foco en el aprendizaje, en el descubrimiento, en la apertura a la posibilidad del error y en la consideración de hipótesis como forma de orientar una reflexión sobre políticas públicas y sobre gestión pública.

Por *diseminación*, es posible entender las diferentes actividades de comunicación que un laboratorio puede emprender con el objetivo de comunicar sus aciertos, aprendizajes y descubrimientos a un público más amplio, contribuyendo al ecosistema y permitiendo que otros aprendan “indirectamente” de los experimentos que gestiona. Es, al mismo tiempo, la forma mediante la cual el laboratorio transfiere a la comunidad y al ecosistema buena parte del valor público que generó, y el camino por el cual el laboratorio aumenta su valor reputacional, al dejar al mundo su “marca”.

En el campo de la diseminación, una de las contribuciones más relevantes del GNova Lab a la comunidad y al ecosistema fue la colección “Innovación en la Práctica”, serie de libros que busca registrar y consolidar las experimentaciones y los aprendizajes del equipo del Laboratorio en la exploración de metodologías y enfoques y en la práctica de experimentos en el ámbito del desarrollo de sus actividades. Tales registros tienen un carácter didáctico, buscando permitir que las metodologías que fueron utilizadas —así como las lecciones aprendidas— puedan ser aprovechadas y puedan servir de inspiración, de ejemplo, o incluso de guía para la implementación de experiencias equivalentes. La apuesta era que organizaciones — como laboratorios o unidades de innovación— que tuvieran interés en seguir caminos similares encontrarán una “guía” capaz de apoyarlas en los primeros pasos, sin perjuicio de una eventual adaptación a sus respectivos contextos.

A lo largo de los más de 10 libros publicados en la colección, diversas metodologías y enfoques fueron explorados —desde el diseño etnográfico hasta la inmersión ágil, desde las ciencias del comportamiento hasta el pensamiento sistémico, desde la innovación abierta hasta la facilitación de actividades de forma remota—. También hubo publicaciones orientadas a elementos esenciales para la innovación, como el propio proceso de aprendizaje derivado de actividades de experimentación, o sobre el proceso de cooperación internacional que llevó a la creación del GNova.

Sin embargo, y a pesar del incontable número de personas y organizaciones visitantes que GNova Lab a lo largo de los últimos años en busca de orientaciones para la institución de sus propios laboratorios de innovación, hasta el momento el equipo del laboratorio aún no había producido una obra orientada específicamente a esta finalidad.

Así, este libro suple una gran laguna: apoyar a personas interesadas en innovación pública, señalando posibles caminos para la creación de un laboratorio de innovación en gobierno. Siempre de forma didáctica, busca orientar este proceso a partir de preguntas, ejemplos, referencias bibliográficas y reflexiones más amplias. Además de contextualizar la innovación pública y las actividades relacionadas con ella en el escenario gubernamental actual, también apoya a las personas interesadas en la reflexión sobre qué, por qué, cómo, cuándo, dónde, con quién, con cuánto, y con qué grado de institucionalidad crear —o no— un laboratorio. También profundiza en elementos esenciales para la gestión de un laboratorio, como el reclutamiento y la capacitación de profesionales, además de la exploración de metodologías, enfoques y herramientas.

Esperamos que este libro pueda dejar un rastro visible de transformación en el sector público, a partir de la constatación colectiva —acompañada de la práctica transformadora— de que los enfoques de innovación pueden conducir a políticas públicas (y a gobiernos) más accesibles, efectivos, humanos, transformadores, relevantes y de mayor impacto.

¡Buena lectura!

# 1. INTRODUCCIÓN



Esta publicación es una invitación a funcionarias y funcionarios públicos interesados en conocer posibles caminos para la creación de un laboratorio de innovación en gobierno. Puede ser útil para quienes buscan entender qué es y cómo funciona un laboratorio de innovación, que se basa en el *diseño* y la experimentación para generar innovación y promover nuevas perspectivas en el sector público. También permite comprender el valor común generado al impulsar la apertura de espacios para experimentar nuevos enfoques y ampliar las posibilidades de soluciones para problemas y desafíos públicos complejos.

El libro tuvo como referencia la documentación sobre la experiencia del GNova Lab y de laboratorios similares, además de investigación bibliográfica. Aunque no abarca especificidades de los diferentes tipos de laboratorios que existen, se espera que las propuestas y las preguntas puedan servir de inspiración y ser útiles para un público más amplio.

Como novedad de la última década, los laboratorios de innovación en gobierno aún no cuentan con una reflexión teórica robusta. Las investigaciones académicas realizadas sobre este tipo de organización aún son incipientes, la mayoría producidas por investigadores anglosajones. Las publicaciones, metodologías y modos de pensar fueron muchas veces tomadas de países del Norte global y tuvieron que ser adaptadas al contexto latinoamericano. Este fue el caso del Gnova Lab, que contó con el apoyo del laboratorio danés MindLab al inicio de su implementación. En contrapartida, muchos de los autores que vienen escribiendo sobre los laboratorios son funcionarios públicos, dirigentes de estas organizaciones y animadores de redes de intercambio entre profesionales del campo, lo que posibilita acceso a un valioso conocimiento tácito.

Este escenario indica que existe un espacio para que investigadores inviertan en el campo para la generación de conocimiento que abarque las especificidades políticas e institucionales de la administración pública latinoamericana y que provoque un debate crítico sobre el significado, las posibilidades y los límites del desarrollo de innovación en estas estructuras estatales.

La idea es explorar posibilidades de ser de un laboratorio y provocar reflexiones y discusiones en las comunidades de laboratorios y de innovadores públicos. Se espera que esta sea la primera versión de otras que seguirán complementando, criticando y presentando otras posibilidades de innovar en el sector público para producir valor común para la sociedad, ofreciendo respuestas efectivas a necesidades, especificidades y derechos de los ciudadanos.

El Capítulo 2 presenta un panorama del contexto y del ecosistema de laboratorios de innovación en gobierno. Explora las tendencias y los conceptos referentes a la innovación en el sector público, y contextualiza los laboratorios de innovación dentro del ambiente más amplio de las unidades de innovación en gobierno. Presenta diferentes definiciones para laboratorios, así como las actividades que desempeñan y las características más comunes de estas organizaciones.

El Capítulo 3 establece una pequeña guía para ayudar en la creación de laboratorios. A partir de preguntas orientadoras, se guía a los lectores y lectoras en discusiones sobre las posibles áreas temáticas y focos de actuación, motivaciones y objetivos para la creación de laboratorios, acciones que se pretende emprender, definición del público objetivo y su grado de participación en las actividades, además de presentar reflexiones sobre el contexto político e institucional, la relevancia del patrocinio de dirigentes, el lugar institucional de

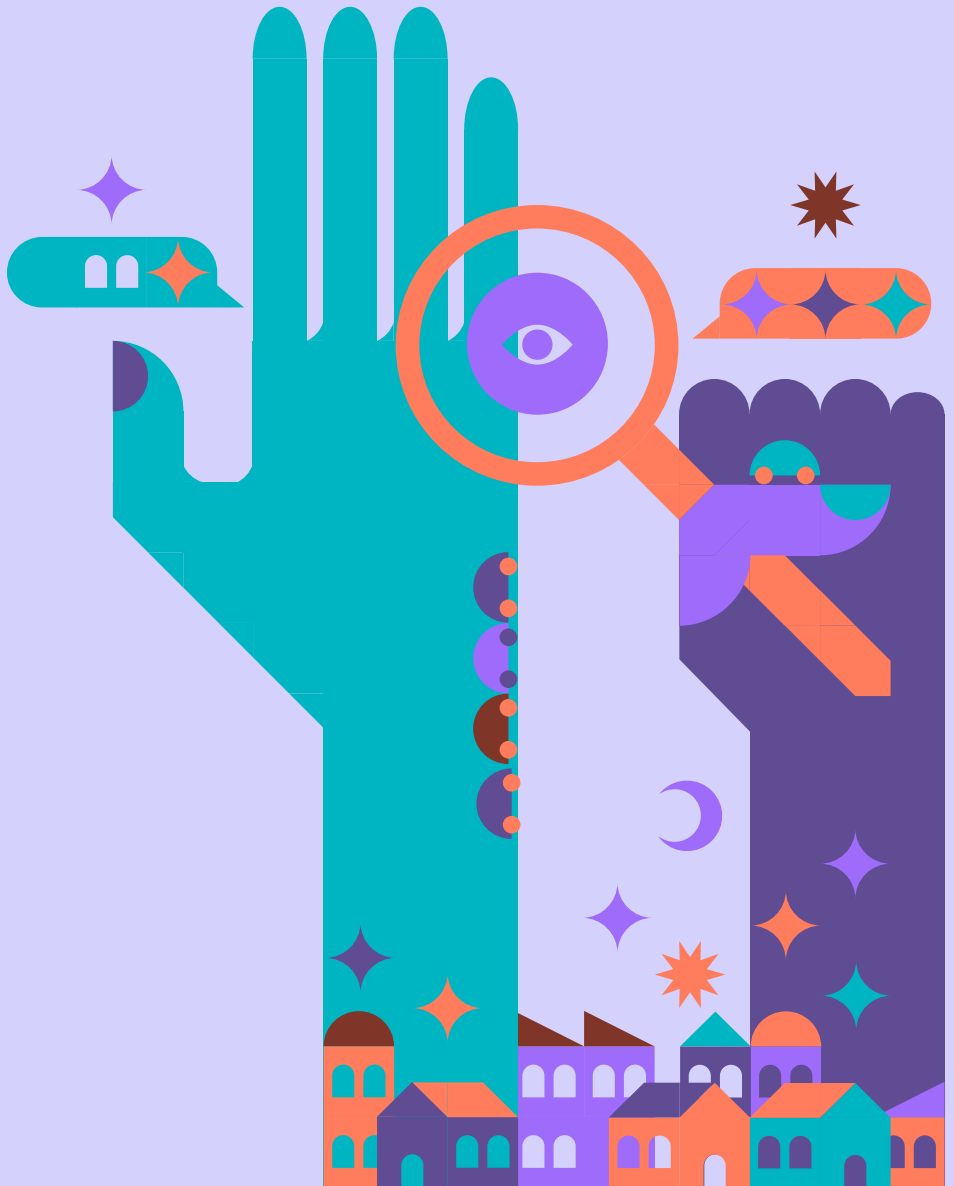
establecimiento del laboratorio, y los pros y contras de una formalización institucional. También promueve reflexiones sobre las necesidades iniciales en recursos financieros, de personal y espacio físico. Presenta, además, un cuadro con una lista no exhaustiva de laboratorios de innovación, con referencias sobre sus propósitos.

El Capítulo 4 se centra en el principal activo de un laboratorio de innovación: su equipo. A partir de discusiones sobre las principales competencias de innovación para el sector público, presenta consideraciones sobre el reclutamiento de equipos de innovación y sobre el desarrollo de competencias en el contexto del laboratorio. También discute la importancia del proceso de aprendizaje a lo largo del proceso, ya que algunos de los principales efectos de los procesos de experimentación practicados por laboratorios son precisamente generar nuevos conocimientos, expandir habilidades específicas y nuevas prácticas, y perfeccionar actitudes de interacción, conexión y búsqueda de nuevas soluciones.

El Capítulo 5 aborda la forma de ser y actuar de los laboratorios, presentando métodos para la experimentación en el sector público. Además de cierta teorización al respecto, explicita y desarrolla algunas líneas de actuación típicas de los laboratorios: experimentación, prácticas de diseño, pensamiento sistémico, enfoques ágiles y ciencias del comportamiento. Concluye presentando algunos mapas y kits de enfoques y herramientas de innovación, permitiendo que los lectores y lectoras encuentren caminos y referencias para profundizar sus exploraciones metodológicas.

En el sexto y último capítulo, presentamos nuestras consideraciones finales, así como algunos consejos adicionales para personas que estén buscando lanzar (o evolucionar) sus unidades de innovación en gobierno.

## 2. LABORATORIOS DE INNOVACIÓN EN GOBIERNO



Este capítulo aborda el contexto en el que proliferan los laboratorios, sus características más comunes y las principales acciones que desarrollan, buscando establecer algunas de las ideas que se utilizarán en esta publicación. Explora las tendencias y los conceptos de innovación en el sector público, y contextualiza los laboratorios de innovación dentro del ambiente más amplio de las unidades de innovación en gobierno.

## **2.1. INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

La innovación es un tema que ganó protagonismo en el sector público en la última década. Probablemente debido a la constatación de que el sector público atraviesa, al mismo tiempo, crisis de legitimidad y de insuficiencia de resultados, los funcionarios públicos y las organizaciones públicas comenzaron a buscar formas de actuar de manera diferente, con mayor interacción con el ciudadano y con la expectativa de obtener mejores resultados.

Este protagonismo del tema también se inserta en un contexto de movimientos de reforma, cambio y transformación en la gestión pública, como el *New Public Management*, el Nuevo Servicio Público, las iniciativas de modernización del Estado y las políticas de gobierno abierto (ALMEIDA; MENEZES, 2021). De alguna manera, este movimiento de innovación pública busca suplir vacíos, evitar la repetición de errores del pasado, corregir rumbos y resolver efectos colaterales de iniciativas anteriores. También busca lo nuevo a partir de la utilización de mecanismos, enfoques y herramientas tomadas de otros sectores o áreas del conocimiento —como la tecnología, las ciencias

del comportamiento, el diseño, la antropología, o incluso prácticas de negocios del sector privado—. Para navegar mejor en el campo de la innovación pública, es necesario distinguir *innovación científica y tecnológica* de *innovación en el sector público* (que puede abarcar innovación en gestión pública o innovación en políticas públicas).

En cuanto a la *innovación científica y tecnológica*, el art. 2° de la Ley n° 10.973, del 2 de diciembre de 2004 (la llamada “Ley de innovación”, que “dispone sobre incentivos a la innovación y a la investigación científica y tecnológica en el ambiente productivo”), define innovación en los siguientes términos:

**IV – innovación: introducción de novedad o perfeccionamiento en el ambiente productivo y social que resulte en nuevos productos, servicios o procesos o que comprenda la agregación de nuevas funcionalidades o características a un producto, servicio o proceso ya existente que pueda resultar en mejoras y en una ganancia efectiva de calidad o desempeño.**

Estamos aquí en el campo de la “ciencia, tecnología e innovación”. Si la ciencia abarca el descubrimiento o la sistematización de conocimientos, de forma metódica y racional, y la tecnología trata del descubrimiento de aplicaciones prácticas y funcionales de estos conocimientos, la innovación consiste precisamente en hacer que estas aplicaciones lleguen a la sociedad y al mercado, en forma de productos, procesos o servicios mejorados. Se trata del dominio de las “políticas públicas de innovación”, que reúne incentivos, instituciones, mecanismos, enfoques y organizaciones orientadas a hacer que investigadores, gobierno y sector privado puedan trabajar de forma conectada para garantizar recursos financieros, humanos y estructurales para que estos nuevos productos, procesos o servicios lleguen a la vida cotidiana de las personas.

En contrapunto y complemento a las “políticas públicas de innovación”, tenemos el campo de la “innovación en el sector público”. Este campo puede abarcar áreas como la innovación en servicios públicos, la innovación en políticas públicas, la innovación en la propia gestión, o en actividades relacionadas —como en los propios procesos de evaluación y monitoreo, o en la interacción con la sociedad para apoyar la formulación e implementación, por ejemplo—. En el caso de la *innovación en el sector público*, la finalidad última de la innovación (es decir, la “implementación de algo contextualmente nuevo”) es precisamente la obtención de algún impacto, con su consecuente valor público.

La *innovación en el sector público* puede, muchas veces, ser alimentada por el resultado de *políticas públicas de innovación*: basta pensar en el perfeccionamiento de la gestión de procesos a partir de resultados de investigaciones en el campo de la inteligencia artificial, por ejemplo. Pero es importante percibir que no se confunden y poseen campos de aplicación propios. No es por otro motivo, por

ejemplo, que hoy, en 2023, tenemos dos ministerios diferentes que tratan el tema innovación: un Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos (con foco prioritario en “innovación para el sector público”) y un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (con foco en “*políticas públicas de innovación*”).

Esta ola de innovación pública está guiada por una serie de valores, premisas y comportamientos complementarios. En gran parte, se orienta por enfoques experimentales, ágiles e iterativos, tanto para la mejor comprensión de los problemas públicos que deben resolverse como para el diseño de soluciones que serán probadas como posibles alternativas para su resolución. Es precisamente en este contexto que surgieron varios de los laboratorios de innovación en el sector público, con el propósito de crear espacios de confianza para la implementación de enfoques experimentales en un contexto controlado y seguro.

Algunos valores complementarios de esta ola de innovación pública son la incorporación de *nuevas tecnologías en la gestión pública*, con el fin de mejorar la gestión y la relación con los ciudadanos (es decir, prácticas innovadoras de gobierno digital y de transformación digital); la búsqueda de *políticas públicas basadas en datos y en evidencias*, estableciendo modelos lógicos e información precisa para conectar la actuación del gobierno con la generación de los efectos pretendidos; el *enfoque en las personas*, reconociendo el supuesto de que el papel del gobierno es servir al público, en su diversidad, y que comprender la diversidad de sus necesidades es esencial para asegurar la efectividad y la equidad de esta atención. Todos estos valores —digital, humano, basado en evidencias— también terminan reflejándose en las prácticas y posibilidades de gestión de los laboratorios de innovación.

Una matriz conceptual para pensar la innovación en el sector público, y que puede ayudar a conceptualizar diferentes enfoques y prácticas de innovación, es la llamada “facetas de la innovación”, propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE (Figura 1). Este enfoque identifica cuatro cuadrantes, a partir de dos ejes.

**FIGURA 1 – FACETAS DE LA INNOVACIÓN**

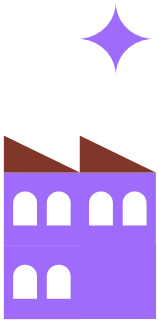


**Fuente:** Observatorio de Innovación en el Sector Público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE/OPSI, 2021).

El eje horizontal va desde innovaciones más guiadas por la certeza, como la *innovación orientada a mejoras* (buscando actuar de forma incremental, actualizando prácticas actuales, enfocada en la extracción de mejores resultados a partir de estructuras existentes), hasta innovaciones guiadas por la incertidumbre, como la *innovación anticipatoria* (de naturaleza exploratoria, a veces con enfoques más radicales y guiados por estudios prospectivos, trabajando en torno a cuestiones emergentes que moldearán las prioridades y compromisos del futuro). Por su parte, el eje vertical parte de enfoques más dirigidos, *top-down*, como la *innovación orientada a la misión* (que busca ambiciones y prioridades claras, a partir de definiciones políticas de alto nivel que pasan a moldear la actuación y la actividad gubernamental para la obtención de ese resultado), hasta enfoques más responsivos, *bottom-up*, como la *innovación adaptativa*, guiados por la adecuación y respuesta a demandas efectivas de la sociedad en un entorno en constante cambio, adaptando la actuación gubernamental a partir de los *feedbacks* y demandas recibidas.

Estas diferentes facetas y enfoques pueden sugerir estrategias, organizaciones, métodos, prácticas o incluso diferentes habilidades necesarias para los equipos que las implementarán. Diferentes laboratorios pueden optar por profundizar en diferentes facetas, o incluso explorar más de una, de forma simultánea o complementaria, gestionando distintos tipos de innovación para crear un portafolio completo.

A partir de esta comprensión contextual de la innovación en el sector público, es posible profundizar en el contexto del surgimiento de las unidades de innovación en el sector público, incluidos los laboratorios de innovación.



## 2.2. EL CONTEXTO DEL SURGIMIENTO DE LAS UNIDADES DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Durante la última década, se ha producido una proliferación significativa de unidades de innovación en el sector público. El fenómeno se originó en Europa y se ha expandido a otros continentes. Uno de los primeros mapeos, realizado en 2013 por DESIS Lab<sup>1</sup> señalaba una constelación con 16 laboratorios, abarcando países como Estados Unidos, Canadá, México, Francia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Singapur, Australia y Holanda<sup>2</sup>. Conforme al texto de presentación de la publicación (PARSONS DESIS LAB, 2013):

**En todo el mundo, observamos esfuerzos para promover innovaciones radicales en el ámbito público seguidos por la creación de diferentes tipos de “entornos de autorización”, que fomentan estos experimentos. Los llamamos Lugares de Innovación Pública. Con este término queremos decir lugares experimentales, agencias o laboratorios creados para desarrollar soluciones innovadoras para problemas sociales urgentes y dedicados a la creación de redes y asociaciones mediante el lanzamiento de nuevos proyectos, eventos y plataformas.**

---

1 DESIS Lab es el Laboratorio de Diseño para Innovación Social y Sostenibilidad de la Parsons School of Design, de The New School for Social Research, de Nueva York.

2 El mapeo está disponible en el sitio web de la institución, en <<https://bit.ly/3s0BW75>>

**En este primer mapa, prestamos especial atención al surgimiento de los Laboratorios de Innovación en el Gobierno, un conjunto de organizaciones caracterizadas por una conexión directa con el sector público y desarrolladas para desafiar problemas públicos complejos que las estructuras gubernamentales más tradicionales buscan resolver (PARSONS DESIS LAB, 2013, p.1, traducción de los autores).**

Una señal de esta proliferación es que, solo en Brasil, según un levantamiento reciente, se estima que hoy existen al menos 167 unidades de innovación en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo y en el Judicial, y en las tres esferas de gobierno (ROCHA, 2022). Considerando el bajo grado de formalidad en gran parte de estas estructuras, y que muchas de ellas no necesariamente divulgan sus actividades de forma amplia o abierta, este número puede ser aún mayor.

El Laboratorio Raquer<sup>3</sup>, de la Cámara de Diputados, puede ser considerado uno de los pioneros en el país. Creado por Resolución de la Cámara, en diciembre de 2013<sup>4</sup>, el laboratorio dio concreción y nuevo impulso a las actividades de conexión entre el uso de tecnología y la participación social, promoviendo el uso de datos públicos de forma colaborativa para acciones de ciudadanía.

---

3 Este fue el nombre originalmente recibido por el Laboratorio en la Resolución que lo creó. Posteriormente, el laboratorio pasó a ser conocido como Laboratorio Hacker o LabHacker. Más información en <<https://bit.ly/3QpcNMO>>.

4 Resolución de la Cámara de Diputados n° 49, del 17 de diciembre de 2013, disponible en <<https://bit.ly/3Q1gXch>>.

También por su carácter pionero y su ubicación institucional, merecen destaque el coLAB-i, Laboratorio de Innovación del Tribunal de Cuentas de la Unión, creado en febrero de 2015<sup>5</sup>, y el GNova – Laboratorio de Innovación en Gobierno (actual GNova Lab), laboratorio pionero en el gobierno federal, lanzado en la Escuela Nacional de Administración Pública – Enap, en agosto de 2016, y fruto de una cooperación internacional entre el gobierno brasileño y el gobierno danés<sup>6</sup>. Otros laboratorios se presentan, de manera ejemplificativa, en un cuadro específico en el próximo capítulo.

Este aumento en el número de unidades de innovación también se debe a una cultura organizacional favorable en varias organizaciones gubernamentales y a una serie de eventos, actividades, publicaciones y normativas relacionadas con el tema, que son señales de una posible transformación hacia la consolidación de un ecosistema de promoción de la innovación pública.

---

5 Más información en <<https://bit.ly/3tOzalW>>.

6 Para más información sobre esta cooperación y sobre el lanzamiento del laboratorio, consulte la publicación "Colaboración internacional para innovación: el caso de GNova y MindLab", de esta misma colección Innovación en la Práctica, disponible en <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3527>>.

Con su primera edición realizada aún en 2015<sup>7</sup>, la Semana de Innovación ha conectado a miles de funcionarios públicos, ciudadanas y ciudadanos innovadores en torno a la agenda de innovación pública, representando también un punto de encuentro para el intercambio de experiencias entre unidades orientadas a la innovación<sup>8</sup>. Las actividades suelen involucrar tanto conferencias y debates con nombres destacados nacionales e internacionales en temáticas relacionadas con la innovación pública como talleres, *hackathons*, experiencias, tutoriales y momentos de conexión entre innovadores públicos.

Otro hito en la conexión de innovadores fue la creación de la Red Federal de Innovación en el Sector Público (Red InovaGov), gestada en 2015 y formalizada en 2016 entre el Tribunal de Cuentas de la Unión, el entonces Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión y el Consejo de la Justicia Federal, mediante un Acuerdo de Cooperación Técnica<sup>9</sup>. La Red InovaGov llegó a contar con la adhesión de decenas de instituciones, públicas y privadas, involucrando todos los poderes y niveles federativos, así como el desarrollo de varias iniciativas conjuntas, conectando organizaciones de la forma más flexible para la actuación conjunta en actividades innovadoras.

Aunque el Acuerdo de Cooperación que la fundó haya expirado, la red subsiste aún como una comunidad de práctica, conectando a

---

7 Para una línea de tiempo sobre las diferentes ediciones de la Semana de Innovación, consulte <<https://semanadeinovacao.enap.gov.br/pt/>>

8 Para conocer las decenas de comunidades de innovación de la Red InovaGov aún activas en grupos de WhatsApp y Telegram, así como para encontrar *links* de invitación para ellas, consulte <<https://bit.ly/diretorioinovagov>>.

9 Para información sobre el surgimiento de la red y su actuación durante los primeros años, consulte el capítulo de libro “Experiencias de la Red de Innovación en el Sector Público (InovaGov)”, disponible en <<https://bit.ly/46FZrBE>>.

miles de innovadores con espíritu público en comunidades y grupos de discusión. Otras redes, con mayor o menor grado de informalidad —como Igovnight, Conexión Innovación Pública y GestGov<sup>10</sup>— han mantenido activas comunidades de práctica a partir de redes, encuentros, *websites* y un espíritu de colaboración en el intercambio de información y experiencias.

La conexión entre diferentes unidades de innovación, para el intercambio de experiencias y apoyo al surgimiento de nuevas unidades, también fue una característica destacada del período. El surgimiento de diversos laboratorios en el contexto latinoamericano —como el *Laboratorio de Gobierno*, en Chile— permitió un fructífero intercambio de experiencias. La conexión entre estos laboratorios y la discusión conjunta sobre las experiencias comunes, realizada en el marco de eventos como el Encuentro Internacional de Innovación en Gobierno, realizado en São Paulo en 2019<sup>11</sup>, dieron origen a poderosas reflexiones, como las organizadas en el libro “Ciclo de vida de laboratorios de innovación pública”<sup>12</sup>, que consolida diferentes visiones y trayectorias en una narrativa establecida a partir de una metáfora sobre el ciclo de vida, aplicable a todas las unidades participantes.

---

10 Vide, al respecto, <<https://www.igovnight.com/>>; <<https://www.conexaoinovacaopublica.org/>>; y <<https://gestgov.discourse.group/>>.

11 Para saber más: <<https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/encontro-internacional-de-inovacao-em-governo>>.

12 Disponible en <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5000>>.

También en la lógica de cooperación y colaboración, merecen destaque las iniciativas Janela Gnova<sup>13</sup> y CoLabs, por medio de las cuales el GNova Lab compartió su práctica, experiencia y conocimientos en proyectos de otras instituciones, muchas veces contribuyendo al desarrollo de unidades de innovación en las organizaciones apoyadas.

En cuanto a publicaciones, merecen destaque los varios volúmenes de la colección Innovación en la Práctica<sup>14</sup> —en la cual se inserta esta publicación— que consolidan aprendizajes, sistematizan procesos innovadores y contribuyen a facilitar la adaptación y replicación de experimentos, métodos y enfoques por otros órganos y agentes públicos que estén aventurándose en prácticas de innovación. El Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) también dedicó atención al tema, consolidando —en ocasiones junto con la Enap— reflexiones académicas en libros que relatan y reflexionan sobre experiencias prácticas de innovación pública.

---

13 Sobre el Janela GNova y los resultados de la primera edición, ver Brandalise y Werneck, 2022.

14 Para las diferentes publicaciones editadas por la Enap y por el GNova en la colección Innovación en la Práctica, ver <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7681>>.

También la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) profundizó en el tema, contribuyendo no solo al desarrollo del asunto desde una perspectiva internacional, sino también reflexionando sobre el caso brasileño. Resultado de una cooperación con la Enap, el *Peer Review* sobre innovación en el sector público brasileño (OCDE, 2018a)<sup>15</sup>, presenta un diagnóstico de la situación actual, así como diseños de escenarios y recomendaciones de políticas públicas. También de este período es la Declaración de la OCDE (2019) sobre Innovación en el Sector Público, que ya ha sido firmada por más de 40 países, incluido Brasil, y que consolida directrices sobre el tema desde una perspectiva más amplia. Esta declaración señala la importancia que el tema ha ido adquiriendo en el contexto internacional. Según la organización, el documento refleja años de discusión, investigación, análisis y estudios de países de la OCDE, en especial del Observatorio de Innovación en el Sector Público (OPSI). Los cinco principios declarados fueron:

- adoptar y reforzar la innovación en el sector público;
- incentivar y equipar a todos los funcionarios públicos para innovar;
- cultivar nuevas alianzas e involucrar voces diferentes;
- apoyar la exploración, iteración y pruebas;
- difundir lecciones y compartir prácticas.

---

15 La publicación en inglés está disponible en <<https://bit.ly/3S0q7sg>>.

Versión preliminar y resumida, en portugués, está disponible en <<https://bit.ly/3S0q7sg>>.

Para la versión integral, en portugués, ver <<https://bit.ly/ocde-br-inovacao>>.

El documento señala que, para innovar de forma consistente y confiable, el sector público necesitaría asumir un enfoque deliberado para la gestión de la innovación, que aproveche actividades innovadoras de esfuerzos anteriores, pero que también fomente la anticipación. También reconoce la importancia de la diversidad en la innovación y por ello incentiva la constitución de un portafolio diversificado para su gestión, orientado por las “facetas de la innovación”, reconociendo que cada faceta satisface diferentes medios y finalidades, y que las actividades que ocurren en la intersección entre ellas probablemente producen diferentes tipos de cambio.

En cuanto a las normativas, más allá de los variados reglamentos, instrucciones normativas y resoluciones que instituyeron o reconocieron unidades de innovación, probablemente el instrumento legal más importante que trató sobre unidades y laboratorios de innovación en el período fue la Ley n° 14.129, del 29 de marzo de 2021, que trata de principios, reglas e instrumentos para el gobierno digital y para el aumento de la eficiencia pública. Esta ley conceptualiza laboratorios de innovación (aunque con un enfoque más orientado a la tecnología) y presenta directrices para su implementación en el contexto de enfoques colaborativos y experimentales para aumentar la participación ciudadana en el control de la administración pública, la aplicación de métodos innovadores y la mejora en la prestación de servicios públicos y en el tratamiento de datos producidos por el sector público.

En los términos de esta ley, un laboratorio es un “espacio abierto a la participación y a la colaboración de la sociedad para el desarrollo de ideas, herramientas y métodos innovadores para la gestión pública, la prestación de servicios públicos y la participación del ciudadano para el ejercicio del control sobre la administración pública”. Aunque orientada al desarrollo del gobierno digital, las referencias y directrices también son útiles para la reflexión sobre laboratorios de innovación de carácter más amplio. A continuación se presenta la autorización expresa para la creación de laboratorios, así como las directrices propuestas por la Ley n° 14.129, del 29 de marzo de 2021:

Art. 44. Las entidades públicas podrán instituir laboratorios de innovación, abiertos a la participación y a la colaboración de la sociedad para el desarrollo y la experimentación de conceptos, herramientas y métodos innovadores para la gestión pública, la prestación de servicios públicos, el tratamiento de datos producidos por el poder público y la participación del ciudadano en el control de la administración pública.

Art. 45. Los laboratorios de innovación tendrán como directrices:

- I – colaboración interinstitucional y con la sociedad;
- II – promoción y experimentación de tecnologías abiertas y libres;
- III – uso de prácticas de desarrollo y prototipado de softwares y de métodos ágiles para la formulación e implementación de políticas públicas;
- IV – enfoque en la sociedad y en el ciudadano;

- V – fomento a la participación social y a la transparencia pública;
- VI – incentivo a la innovación;
- VII – apoyo al emprendimiento innovador y fomento a un ecosistema de innovación tecnológica orientado al sector público;
- VIII – apoyo a políticas públicas orientadas por datos y basadas en evidencias, con el fin de subsidiar la toma de decisiones y mejorar la gestión pública;
- IX – estímulo a la participación de funcionarios, pasantes y colaboradores en sus actividades;
- X – difusión de conocimiento en el ámbito de la administración pública.

También merece destaque en el período la Ley nº 13.655, del 25 de abril de 2018, que actualizó la ley de introducción a las normas en el derecho brasileño para incluir una serie de disposiciones sobre la interpretación del derecho administrativo, especialmente con el objetivo de aumentar la seguridad jurídica y promover la eficiencia en la creación y aplicación del derecho público. Esta ley abordó una de las mayores (y más implícitas) barreras a la innovación en el sector público: el miedo a equivocarse —y a que el error sea castigado por órganos de control interno o externo—. La ley establece que los agentes públicos responden personalmente por sus decisiones u opiniones técnicas solo en caso de dolo (es decir, por perjuicios que hayan sido causados de forma intencional y deliberada) o de ‘error grave’.

La ley también establece que los órganos judiciales, administrativos o de control deben tener en cuenta las consecuencias prácticas de sus decisiones, indicar con claridad las consecuencias jurídicas y administrativas de estas, y considerar los obstáculos y las dificultades reales de los gestores y gestoras, así como las exigencias de las políticas públicas y las circunstancias prácticas que hayan sido impuestas, o que hayan limitado o condicionado la acción de tales gestores. Al establecer parámetros más claros y racionales (y también humanos) para eventuales sanciones, y al reconocer —aunque de forma implícita— el error legítimo con gestión de riesgos como una hipótesis válida en el proceso de diseño, formulación y prueba de políticas públicas, la nueva ley contribuyó a abrir espacio para la experimentación en el sector público y a mitigar la visión obsoleta de que “todo lo que no está expresamente permitido por ley está prohibido” en el sector público.

Hay otras leyes y normas de interés para la innovación pública que, sin duda, contribuyen al desarrollo de nuevas prácticas institucionales. Aunque la ya mencionada Ley de Innovación (Ley n° 10.973/2004)<sup>16</sup> esté más orientada a la promoción de “políticas públicas de innovación”, al “establecer medidas de incentivo a la innovación y a la investigación científica y tecnológica en el ambiente productivo, con miras a la capacitación tecnológica, al alcance de la autonomía tecnológica y al desarrollo del sistema productivo nacional y regional”, presenta una serie de disposiciones e instrumentos orientados a la posibilidad de contratación de innovación tecnológica por entidades públicas —como becas, alianzas estratégicas y encargos tecnológicos—. Estos mecanismos pueden ser utilizados por laboratorios de innovación pública más orientados a actividades tecnológicas o a la promoción de la innovación abierta.

Otra ley destacada, y explorada con mayor detalle más adelante, es el Marco Legal de las *Startups* y del emprendimiento innovador (Ley Complementaria n° 182, del 1° de junio de 2021). Esta ley no solo organiza instrumentos financieros públicos y privados de incentivo a la innovación, sino que también establece modalidades de contratación de soluciones innovadoras por parte del Estado, creando nuevos mecanismos de licitación y de compra pública de solución innovadora para resolver demandas públicas que busquen soluciones que aún no estén disponibles en el mercado. También establece la posibilidad de programas de entorno regulatorio experimental (el llamado “*Sandbox* regulatorio”, para permitir la suspensión de algunas normas aplicables en busca de la construcción de un experimento público).

---

16 La ley fue actualizada, en 2016, por la Ley n° 13.243, del 11 de enero de 2016 y fue reglamentada por el Decreto n° 9.283, del 7 de febrero de 2018.



Este instrumento será evaluado con mayor detalle más adelante.

Como se puede ver, la evolución normativa ha ido creando cada vez más mecanismos expresos para permitir que personas emprendedoras en el sector público tengan las herramientas necesarias para promover la innovación con mayor seguridad, ya sea por la existencia de políticas específicas, por la disponibilidad de mecanismos innovadores o por el ajuste de las reglas interpretativas relacionadas con el control de las actividades de gestión. La velocidad de adhesión a estas prácticas y de uso de estas herramientas puede ser acelerada por la difusión de laboratorios de innovación en gobierno —unidades de innovación orientadas precisamente a explorar nuevas fronteras por medio de experimentos públicos—.

### **2.3. LABORATORIOS DE INNOVACIÓN COMO UNIDADES DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

Es importante destacar que no toda *unidad de innovación* es necesariamente un *laboratorio de innovación*. Burstein y Black (2014) identificaron varios modelos estructurales que pueden asumir las unidades de innovación en gobierno, reflejando los recursos disponibles, objetivos pretendidos, preferencias personales, realidades políticas y factores adicionales. Algunos de los formatos identificados están listados en el Cuadro 1.



## CUADRO 1 – MODELOS ESTRUCTURALES DE UNIDADES DE INNOVACIÓN

Modelo	Descripción
<b>Laboratorio</b>	Grupo autónomo encargado del desarrollo de nuevas tecnologías, productos, ajustes o programas, a veces en asociación con otros grupos, frecuentemente con una identidad pública.
<b>Facilitador</b>	Una persona o pequeño grupo que trabaja para conectar unidades de gobierno en mejoras internas o proyectos externos.
<b>Consejero (Advisor)</b>	Pequeño grupo autónomo o persona, dentro del gobierno, que apoya a unidades de gobierno con <i>expertise</i> en innovación, asistencia y liderazgo en proyectos específicos.
<b>Constructor de tecnologías</b>	Unidades de innovación especialmente vinculadas a una función tecnológica que conciben la tecnología tanto como una herramienta para fomentar la innovación como la innovación en sí misma.
<b>Agente de enlace (Liaison)</b>	Grupos que buscan conexión con comunidades específicas fuera del gobierno, más frecuentemente con la comunidad empresarial.
<b>Unidades patrocinadas</b>	Unidades de innovación “patrocinadas”, total o parcialmente, por terceros (universidades, empresas, ONG, fundaciones filantrópicas u otras organizaciones).

Fuente: Burstein y Black (2014).

Sin perjuicio de eventuales definiciones alternativas para *laboratorios de innovación* (veremos otras más adelante), es importante notar que diferentes formatos estructurales de unidades de innovación pueden servir a diferentes propósitos, demandar diferentes tipos (y volúmenes) de recursos, funcionar con diferentes perfiles de equipos y generar diferentes resultados. Reflexionar sobre estos elementos es esencial antes de iniciar la implementación de una unidad de innovación, o incluso de definir si un laboratorio es el modelo más adecuado para el caso en cuestión.

Actualmente conviven diversos tipos de laboratorios en el sector público dedicados a políticas públicas que utilizan diferentes enfoques y poseen modelos organizacionales, posiciones en el gobierno y grados de madurez heterogéneos. También existen laboratorios que nacen en la sociedad civil, muchas veces llamados laboratorios de innovación social o *labs* ciudadanos, orientados a diversas temáticas.

Muchos laboratorios se dedican a la generación de *insights* y a la elaboración de propuestas de soluciones relacionadas con problemas públicos. En relación con los problemas públicos, se observa una evolución analítica y conceptual que distingue problemas simples, problemas complicados y problemas complejos. Los problemas simples son aquellos sobre los cuales existe consenso tanto sobre el problema como sobre la solución. Los problemas complicados son aquellos sobre los cuales existe consenso sobre el problema, pero no necesariamente sobre la solución<sup>17</sup> (ROBERTS, 2000). Ya los llamados problemas complejos (*wicked problems*) (RITTEL; WEBBER, 1973) son

---

17 Roberts (2000) clasifica los problemas en "simple", "complex" y "wicked". Aquí, preferimos traducir "wicked problems" por "problemas complejos", según la traducción habitual al portugués. Por esta razón, llamamos a la categoría que designa a "complex problems" por "problemas complicados", buscando evitar confusiones terminológicas.

aquellos de difícil resolución, con falta de consenso en cuanto a la definición del problema y sin soluciones únicas y definitivas. Tienen alta interdependencia con otros problemas, instituciones y actores y no poseen relaciones causa-efecto lineales, lo que dificulta el análisis que utilizan los modelos lógicos tradicionales. En este caso, la búsqueda de resultados es más difícil que en los contextos estables y previsibles en los que la burocracia suele actuar. Precisamente por este motivo, es frecuente que los laboratorios de innovación se dediquen a enfrentar tales problemas complejos, practicando enfoques innovadores en la búsqueda de soluciones hasta entonces no encontradas.

Los laboratorios de innovación han surgido en el contexto de transformaciones más amplias por las que ha pasado la sociedad contemporánea, de carácter social, tecnológico y económico. Las sociedades están más reflexivas, conectadas y demandan tanto derechos como respuestas más ágiles y resolutivas por parte del Estado, así como exigen mayor calidad en el estándar de actuación y funcionamiento. En el contexto de estas transformaciones y percepciones de los problemas públicos, muchos gobiernos han buscado reaccionar, invirtiendo en el desarrollo de capacidades institucionales para la innovación y la creación de unidades de experimentación de nuevos enfoques para la resolución de problemas y el diseño de cambios.

Los laboratorios surgen, en este escenario, como una posibilidad de lidiar con las incertidumbres y la complejidad de los problemas públicos y con el objetivo de contribuir a la creación de políticas y servicios que sean más adecuados a las diferentes necesidades sociales y contemplen los derechos de los ciudadanos de manera más efectiva. Esta tendencia deriva del reconocimiento de la insuficiencia

de las soluciones que venían siendo comúnmente utilizadas en el diseño y la gestión de políticas públicas.

Estamos viviendo las primeras generaciones de funcionarios públicos que deben servir a un mundo de comunidades no solo reales, sino también digitales, donde datos, información y contenido se comparten en todo el mundo y amplían las posibilidades de fiscalización y participación democrática (BOURGON, 2010). La oferta de servicios públicos pasa a incorporar, cada vez más, información, conocimiento y atención a la diversidad (género, raza, discapacidad, etc.), en lugar de productos uniformes distribuidos masiva y homogéneamente a ciudadanos que tienen diferentes necesidades y concepciones de los problemas prioritarios en sus territorios.

Hemos presenciado varias olas de innovación desde la década de 1990, algunas con énfasis en la eficiencia y en el enfoque en resultados, y otras que apuntan hacia un enfoque sustantivo de innovación (BRUGUÉ *et al.*, 2014) que implica una forma diferente de entender y transformar la realidad, invirtiendo en el aumento de la capacidad estatal para construir nuevas y mejores respuestas a los problemas públicos.

A comienzos de los años 2000, muchos gobiernos comenzaron a utilizar enfoques provenientes del *design* y de la etnografía que se centran en la experiencia del usuario y en la experimentación, incorporando la importancia de la interacción con la experiencia concreta de las personas y con los artefactos en las investigaciones, en el proceso de diseño y en la prueba de la solución. La consolidación de estos métodos y enfoques —que aún pueden parecer inusuales en algunas áreas del gobierno— logró ganar mayor protagonismo a partir de los “espacios de autorización” proporcionados por los laboratorios de innovación.

Aunque la proliferación de laboratorios también está impulsada por la moda y el *marketing* (TÖNURIST *et al.*, 2015), el sector público se ha beneficiado de este movimiento al introducir una gramática en la que reaparecen términos como “valor público generado”, “colaboración” y “enfoque en el usuario”, y un nuevo repertorio de términos, como “empatía”, “experimentación”, “innovación abierta”, además de nuevas formas de recolectar datos, como las etnografías.

Crear laboratorios de innovación es una de las posibles respuestas de los gobiernos para promover la innovación en el sector público e introducir nuevos conocimientos y enfoques a los complejos problemas públicos, para los cuales los estándares históricamente establecidos para la administración pública encuentran muchos límites.

## 2.4. ¿QUÉ SON LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN EN GOBIERNO?

Al constituir un fenómeno relativamente reciente, los laboratorios de innovación en el sector público aún no poseen un marco teórico robusto capaz de abarcar toda su diversidad. Un ejemplo de ello son sus diversas denominaciones que reflejan la multiplicidad de actuación: *i-labs*, laboratorio de políticas públicas, laboratorio de *design*, innovación social, laboratorio ciudadano, etc. En los últimos años han surgido nuevos tipos de laboratorios como los laboratorios naturales urbanos<sup>18</sup>, o laboratorios urbanos vivos, con foco en los *problemas complejos* generados por los cambios climáticos, que consideran a los ciudadanos como agentes en los procesos de trans-

---

18 Ver, al respecto, <<https://unalab.eu/en/urban-nature-labs>>.

formación urbana y posibilitan el intercambio y la cocreación en la ciudad (AMORIM *et al.*, 2021).

Mulgan (2014) remite al origen del término laboratorio<sup>19</sup> y señala su diferencial: un espacio controlado en el que se desarrollan actividades de experimentación con el objetivo de generar ideas útiles orientadas a la resolución de necesidades sociales.

Con base en una revisión de literatura, Sano (2020, p.17) elaboró la siguiente definición de laboratorios de innovación en el sector público: “Los laboratorios de innovación en el sector público son entornos colaborativos que buscan fomentar la creatividad, la experimentación y la innovación, mediante la adopción de metodologías activas y de la cocreación en la resolución de problemas”. El autor también identificó un conjunto variado de definiciones de laboratorios en gobierno utilizadas por algunas instituciones internacionales (Cuadro 2).



---

19 El origen de los laboratorios surge en el siglo 18, cuando fueron creados como espacios controlados para la realización de experimentos, siendo ampliamente utilizados en las ciencias naturales y en las áreas tecnológicas. A partir del siglo 19, comenzaron a aplicarse a cuestiones sociales con la perspectiva de que pequeños experimentos podrían señalar caminos para cambios sociales, encontrando apoyo en enfoques positivistas, utópicos y reformistas (MULGAN, 2014).

## CUADRO 2 – DEFINICIONES DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN EN GOBIERNO

Definición	Organización
Los laboratorios de innovación del gobierno son lugares dinámicos que estimulan la creatividad para el <i>diseño</i> de soluciones para políticas públicas. Estos laboratorios generalmente poseen equipos multisectoriales y abordan las cuestiones de forma colaborativa (ACEVEDO; DASSEN, 2016, p. 19).	<b>BID</b>
<i>Se puede esperar que ocurra experimentación en un espacio seguro a una distancia de la realidad cotidiana, con el objetivo de generar ideas útiles que atiendan necesidades sociales y demuestren su eficacia</i> (MULGAN, 2014, p. 2, itálicas en el original).	<b>Nesta</b>
Un laboratorio es un espacio y un conjunto de protocolos para involucrar a jóvenes, tecnólogos, sector privado y sociedad civil en la solución de problemas (UNICEF, 2012, p. 13).	<b>Unicef</b>
Los laboratorios de innovación del gobierno son espacios de asociación donde el gobierno y otras organizaciones experimentan nuevas formas de resolver problemas antiguos (UNDP, p. 6).	<b>UNDP</b>

**Fuente:** Sano, 2020.

Una posible síntesis de estas definiciones es propuesta por Whicher (2021), quien señala que los laboratorios son unidades multidisciplinarias que utilizan una variedad de métodos de innovación para involucrar de manera colaborativa a usuarios y partes interesadas en el desarrollo de servicios y políticas.

Varios investigadores han buscado conceptualizar los laboratorios, pero, ante su diversidad y la ausencia de consenso (después de todo, este es un campo de investigación en desarrollo), las definiciones terminan reuniendo características básicas que los distinguen de otras unidades, dando énfasis a un método o enfoque. Así, para Wellstead, Gofen y Carter (2021), los laboratorios de innovación tienden a compartir tres características: el uso de la metodología de *design thinking*; un enfoque en la aplicación de enfoques experimentales para probar y medir la eficacia de prototipos de políticas públicas y programas; y el enfoque centrado en el usuario, en el cual las poblaciones objetivo participan activamente en el proceso de diseño.

En otro intento de síntesis, los laboratorios de innovación pública son espacios de excepción destinados a trabajar problemas públicos de forma colaborativa, desafiando las formas tradicionales de operación de las estructuras gubernamentales. Surgen aportando conocimientos y tecnologías generalmente no disponibles en el sector público, relacionados principalmente con la experimentación, con el objetivo de alcanzar soluciones prácticas para los desafíos, cuyos efectos posibilitan generar cambios de mentalidad en los funcionarios públicos, en el comportamiento y en la práctica de desarrollo de posibilidades de soluciones (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018). En esta definición sobresale la capacidad de desarrollar soluciones con una flexibilidad que las burocracias tradicionales del sector público, en general, no tienen (LEWIS; MCGANN; BLOMKAMP, 2020 *apud* LEWIS, 2021).



## 2.5. ¿QUÉ HACEN LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN EN GOBIERNO?

Hay muchas posibilidades de configuración de un laboratorio de innovación, ya que cada uno es único y responde a un desafío y a un contexto específico. Pueden variar en sus metodologías, en el arreglo institucional, en los equipos, en los tipos de proyecto, en el grado de autonomía, en las áreas de actuación, y cada elemento influye en su capacidad de actuación y en los resultados posibles.

Para ilustrar algunas líneas de acción de los laboratorios, dado que las tipologías aún contienen vacíos, recurrimos a investigaciones realizadas en unidades de innovación en países anglosajones (PUTTICK *et al.*, 2014; NESTA, 2014), en América Latina (ACEVEDO; DASSEN, 2016) y en Brasil (SANO, 2020). Estos autores crearon o reunieron tipologías de actuación de acuerdo con los objetivos de los equipos de los laboratorios.

Con base en estos autores, proponemos una síntesis del tipo de actuación de los laboratorios<sup>20</sup>:

- **Desarrolladores y creadores de innovación:** crean soluciones para resolver desafíos que son prioritarios y útiles para la sociedad y el gobierno.
- **Educadores:** desarrollan conocimientos y habilidades necesarios para fortalecer la capacidad de los servidores y sus organizaciones para innovar.

---

<sup>20</sup> Utilizamos la síntesis como un recurso analítico para explicar la actuación, con la salvedad de que las investigaciones para comprender su papel y contribución permanecen teóricas y exploratorias (OSÓRIO *et al.*, 2019).

- **Facilitadores:** involucran a ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil en la creación de nuevas ideas y la implementación de proyectos.
- **Arquitectos:** buscan una política más amplia, procurando alterar contextos y sistemas abarcadores.
- **Diseminadores:** identifican, seleccionan y difunden innovaciones propias o de otros órganos gubernamentales para su adopción por otras organizaciones.

En general, los laboratorios son híbridos y se enfocan en más de una de estas finalidades, con mayor o menor énfasis en un área. Muchos se establecen como apoyos para otras instituciones públicas en la realización de sus proyectos de innovación y algunos de ellos terminan especializándose en determinadas áreas de políticas públicas o metodologías.

Independientemente de sus objetivos, los laboratorios de innovación en gobierno poseen algunas características peculiares que convergen hacia la misión de promover la innovación y encontrar alternativas para mitigar o resolver problemas complejos que impactan a la sociedad. Según Ferrarezi, Lemos y Brandalise (2018), algunas características compartidas por los laboratorios de innovación son:

**a) Existe permiso para actuar de manera diferente:** los laboratorios proporcionan condiciones y contextos controlados en los cuales está permitido, e incluso incentivado, crear y probar soluciones rápidamente y a menor escala, siguiendo la lógica de práctica experimental de investigación, prueba y aprendizaje con ciclos iterativos, lo que conduce a políticas y servicios públicos más alineados con la realidad y con las personas involucradas.

**b) Se crea un espacio de excepción simbólico dentro de un sistema cerrado:** los laboratorios mantienen vivo el cuestionamiento sobre el sistema dominante.

**c) Se alimenta el coraje colectivo para pensar y actuar de otras formas:** los laboratorios abren precedentes al adoptar prácticas que, muchas veces, desafían la estructura establecida. Además de servir de inspiración, también alientan a funcionarios con mentalidades innovadoras, impulsando un movimiento de cambio cultural en la búsqueda de lo nuevo.

**d) Se busca la perspectiva del usuario para apoyar la toma de decisiones:** las metodologías usualmente adoptadas en los laboratorios aportan datos generados a partir de interacciones directas con ciudadanos y actores involucrados en la política o servicio público, generando conocimiento complementario a los datos cuantitativos y contribuyendo a decisiones más inteligentes.

Acevedo y Dassen (2016) agregan otras características comunes a los laboratorios de innovación:

**e) Los laboratorios tienden a incentivar la colaboración** entre gobiernos y actores del sector privado, de la sociedad civil y de la academia. También buscan involucrar a ciudadanos en los procesos de políticas públicas.

**f) Buscan la difusión de la innovación y el desarrollo de competencias**, de manera directa mediante capacitación, o indirecta mediante el “aprender haciendo” en proyectos de innovación.

**g) Se orientan por la generación de valor público para la sociedad** y se guían por la escucha activa, cocreación, empatía, agilidad, transparencia, participación, visión holística, creatividad, apertura y horizontalidad.

Ahora que ya hemos visto qué significa un laboratorio y sus características, el próximo capítulo propone una guía de preguntas para apoyar la reflexión y la planificación de su creación.

## 2.6. PARA SABER MÁS SOBRE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN

### PROYECTOS DE INNOVACIÓN DEL GNOVA (REPOSITORIO INSTITUCIONAL ENAP)

¿Te gustaría ver cómo ocurre un proyecto de innovación en la práctica y cuáles son los resultados documentales (y materiales) de un proyecto de un laboratorio de innovación? Solo tienes que consultar la página con los informes de las actividades de proyectos del GNova Lab en el repositorio institucional de Enap.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4068>>

### COPICOLA Y PROYECTOS DE INNOVACIÓN DEL 011.LAB (REPOSITORIO INSTITUCIONAL ENAP)

¿Buscas más inspiraciones para la innovación, especialmente proyectos que puedan replicarse en el contexto de tu organización? El 011.Lab, laboratorio de innovación de la Municipalidad de São Paulo, lanzó la serie Copi Cola, con publicaciones que buscan “transferir conocimiento” entre funcionarios públicos, mediante la sistematización y manualización de prácticas inspiradoras y transformadoras, para que puedan ser libremente copiadas, adaptadas y mejoradas.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5214>>

### **A GUIDE FOR MAKING INNOVATION OFFICES WORK (IBM CENTER FOR THE BUSINESS OF GOVERNMENT, 2014)**

Esta guía presenta buenas alternativas sobre modelos estructurales para unidades de innovación, aspectos a considerar al momento de crear una unidad y una serie de factores de éxito para la creación y el sostenimiento de unidades de innovación con resultados efectivos.

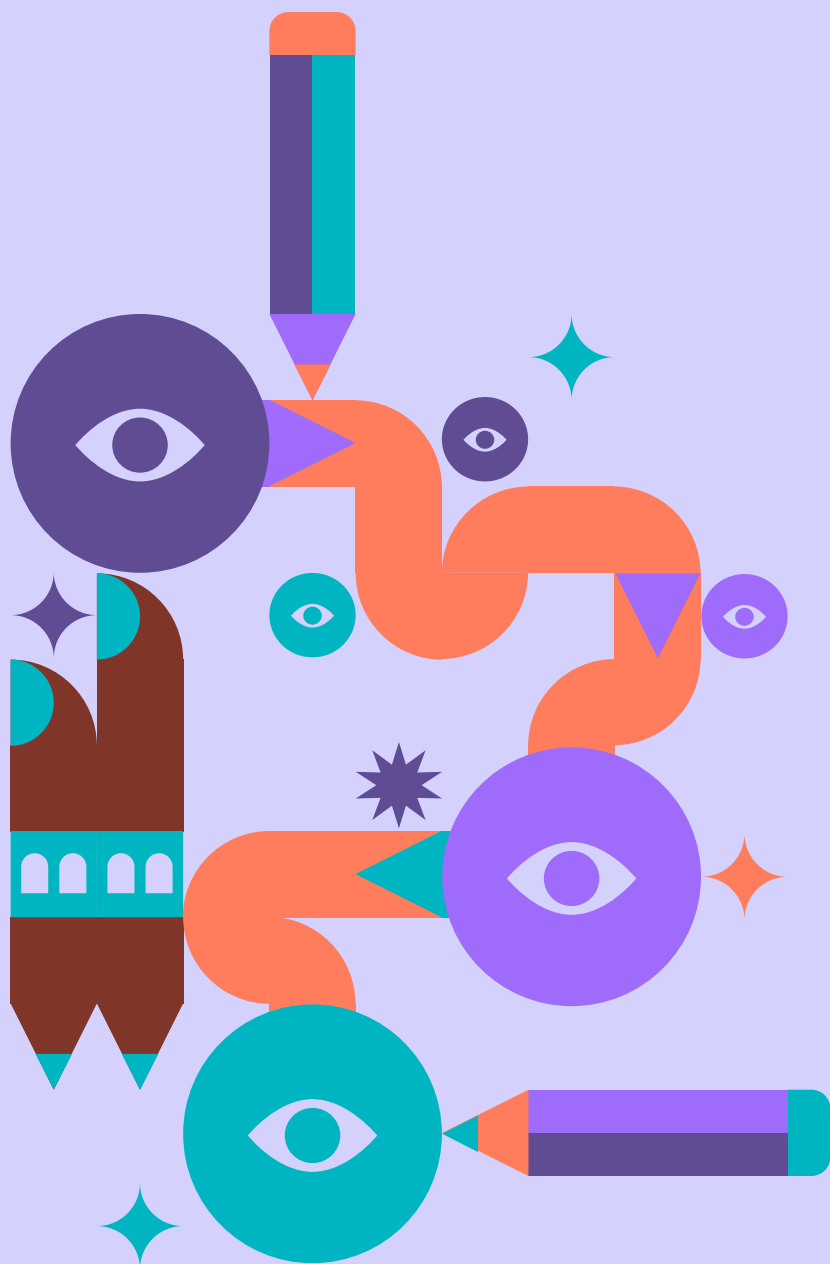
<<https://bit.ly/3RYGmGp>>

### **UK POLICY LAB (BLOG)**

El Policy Lab del Reino Unido tiene como misión “mejorar radicalmente la elaboración de políticas públicas mediante el diseño, la innovación y enfoques centrados en las personas”. Actúa mediante la entrega de nuevas soluciones para políticas públicas a través de proyectos prácticos inspiradores; mediante la construcción de capacidades para funcionarios públicos; y generando nuevas reflexiones a través de artículos y experimentos. El blog es una excelente fuente de inspiración para laboratorios.

<<https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/>>

### 3. PLANIFICAR LA CREACIÓN DE UN LABORATORIO DE INNOVACIÓN



Este capítulo propone algunas preguntas que ayudan al proceso de planificación de la constitución de un laboratorio de innovación. Las reflexiones propuestas, a la luz de la experiencia de laboratorios y de la bibliografía, están acompañadas de recomendaciones relacionadas con el foco de actuación, las motivaciones para la creación, los objetivos, la definición del público y la participación de los actores involucrados. Además, el capítulo discute las condiciones y los elementos estratégicos, como el contexto político institucional y el formato organizacional, así como aspectos operativos como el espacio físico y la financiación de las actividades.

La planificación de un laboratorio en gobierno ayuda a organizar los debates y a madurar un diseño inicial que será experimentado (la propia constitución e implementación del laboratorio es un experimento en sí), el cual podrá ser evaluado y modificado a lo largo de su trayectoria. Al realizar el ejercicio de buscar las primeras respuestas a las preguntas sugeridas en este capítulo, se espera que los equipos involucrados en la construcción de un laboratorio estén más preparados para diseñar las acciones necesarias para su implementación, identificar los objetivos y los medios y procesos para alcanzarlos.

Sin embargo, no todo puede ser previsto y planificado de manera definitiva en este campo. Las preguntas aquí sugeridas buscan provocar reflexiones y no obtener respuestas exactas y definitivas. La comprensión efectiva del contexto y de la vocación de un laboratorio puede llevar algún tiempo, exigiendo práctica y evaluación por parte del propio equipo durante el proceso.

### 3.1. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ES NECESARIO CREAR UN LABORATORIO?

Para iniciar las reflexiones sobre la estrategia inicial que orienta la creación y la implementación del laboratorio, la pregunta clave es *por qué* y *para qué* es necesario crear un laboratorio. El ejercicio propuesto puede proporcionar posteriormente la base del discurso para la justificación política que servirá para convencer a dirigentes y obtener apoyo de actores externos para la implementación.

#### PREGUNTAS SUGERIDAS

¿Cuál es el área temática, problema o desafío principal que será el foco de actuación del laboratorio? ¿Por qué este tema es relevante para la sociedad, para el gobierno y para la organización?

¿Cuáles son las motivaciones, los objetivos y las acciones que se pretende desarrollar con el laboratorio?

¿Cuál es el público al que se busca atender y de qué manera participará en los procesos del laboratorio?

Ve con más detalle los elementos contenidos en estas preguntas.

### 3.1.1 EL FOCO DE LA ACTUACIÓN

**¿Cuál es el área temática, problema o desafío principal que será el foco de actuación del laboratorio?**  
**¿Por qué este tema es relevante para la sociedad, para el gobierno y para la organización?**

Al identificar el foco inicial de actuación del laboratorio, es importante definir cuál es la relevancia política y social del tema que conduce a su creación. Se sugiere explorar el contexto en el que ocurre el problema-tema, sus características, manifestaciones, causas, interdependencias, consecuencias para la sociedad y para el gobierno, identificando la importancia y la necesidad de que sea abordado por un laboratorio.

Existe una gran diversidad de actuación de los laboratorios. Están aquellos orientados a la proposición de innovaciones en políticas públicas, actuando en el diseño o rediseño de la política o del programa. Pueden actuar en una o más fases del ciclo de políticas públicas (diseño, implementación, evaluación), probar y evaluar su eficacia, proporcionar evidencias para el rediseño, etc. Los laboratorios orientados a las áreas finalistas de políticas públicas concentran esfuerzos en un área temática (salud, educación, seguridad pública, etc.) y tienen *expertise* en la política abordada. Generalmente poseen mandato para actuar en ese campo y pueden tener mayor legitimidad con los actores involucrados. En este caso, enfocan su experimentación en el desarrollo de la propia política, en sus diversos aspectos.

En el caso de los servicios, en general se dedican a la práctica de diseñar o rediseñar servicios, proyectando la forma en que será entregado al ciudadano para generar valor tanto para el usuario como para el proveedor. Su foco son las conexiones entre los componentes, como los procesos de gestión, las tecnologías y los recursos.

Ambos tipos poseen una orientación hacia proyectos “centrada en el ser humano”, involucrando a varios actores en el proceso e incorporando la experiencia de los usuarios para proponer la innovación.

Existen laboratorios cuyo foco es interno, orientados al aumento de la eficiencia de la gestión de la propia organización, para producir cambios en la cultura organizacional e implementar procesos de innovación. Tienen mayor probabilidad de promover sinergias y conexiones entre diferentes áreas para generar cambios en los procesos y servicios debido a la posición transversal que ocupan y a su conexión con la estrategia institucional. Aunque están orientados primordialmente a sus respectivas organizaciones, muchas veces apoyan a otras unidades externas, estén o no vinculadas a la institución.

Otro foco de los laboratorios es la especialización en determinados enfoques metodológicos en el contexto del sector público, tanto en sus áreas finalistas como en la gestión: la experimentación, el diseño, la economía del comportamiento, la ciencia de datos, la transformación digital, entre otras. También existen aquellos que utilizan una *mezcla* de estos enfoques.

Algunos, como los laboratorios ciudadanos y los laboratorios vivos, realizan experimentos en innovación social con la participación de los ciudadanos en la creación de soluciones innovadoras en el territorio. Los enfocados en innovación abierta actúan en asociación con instituciones de investigación, *startups* y empresas para promover el desarrollo tecnológico.

Cabe destacar también los laboratorios en gobierno enfocados en la promoción de valor público, transparencia, participación, empoderamiento ciudadano, control social, accesibilidad, difusión, calidad de vida, gestión de datos, entre otros. En este caso, también puede identificarse una actuación transversal, pudiendo apoyarse en una metodología o tecnología específica o en varias para alcanzar sus objetivos.

Algunos laboratorios tienen un foco más delimitado, tanto en el objeto como en el ámbito de actuación. Por ejemplo: generar soluciones inteligentes para una ciudad; realizar transformación digital en una organización; coordinar proyectos de innovación abierta; mejorar un servicio público de la institución. Mientras que otros tienen perspectivas específicas del campo con el que trabajan, como, por ejemplo, la unificación de acciones que se encontraban dispersas en varios órganos; la articulación de una red entre parlamentarios, funcionarios públicos, hackers cívicos y sociedad civil; la generación de impacto en la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. Estos y otros ejemplos pueden explorarse en el Cuadro 3.

### CUADRO 3 – EJEMPLOS DE OBJETIVOS DE LABORATORIOS

#### LA-BORA! GOV

El LA-BORA! gov es el laboratorio de gestión innovadora en el Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos. Su propósito es apoyar e inspirar a personas y órganos para innovar y mejorar la experiencia de las funcionarias y funcionarios para generar valor público. Entre sus objetivos se encuentran: inspirar a funcionarios y líderes a transformar sus modelos mentales y comportamentales; crear entornos de seguridad psicológica y confianza creativa; mejorar el bienestar, el compromiso y la productividad; desarrollar competencias humanas y de innovación y ponerlas en práctica.

<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov>>

#### (011).LAB (MUNICIPALIDAD DE SÃO PAULO)

El (011).Lab es un espacio de la Municipalidad de São Paulo (Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología) para pensar, crear y experimentar innovación en el sector público. Su actuación está orientada a crear soluciones innovadoras para problemas de interés público, desarrollando capacidades para innovar en funcionarias y funcionarios, movilizandocomunidades de práctica de innovación y mejorando los servicios para los ciudadanos y las ciudadanas.

<<https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/>>

### **COLAB-I – LABORATORIO DE INNOVACIÓN Y COPARTICIPACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN (BRASIL)**

El laboratorio tiene como objetivo promover la innovación en la administración pública mediante la interacción entre gestores, control y sociedad. Coordina proyectos de innovación abierta que generen conocimientos y experiencias replicables, con destaque para la actuación del control.

<<https://portal.tcu.gov.br/colab-i/>>

### **LABORATORIO DE GOBIERNO DE CHILE**

Vinculado al Ministerio de Hacienda de Chile, el laboratorio busca cocrear soluciones para problemas públicos prioritarios y transversales e instalar capacidades de innovación en las instituciones públicas, con el objetivo de mejorar los servicios públicos y su relación con los ciudadanos, con una perspectiva sistémica con enfoque en los usuarios.

<<https://www.lab.gob.cl/>>

### **LABHACKER - CÁMARA DE DIPUTADOS (BRASIL)**

El Laboratorio Hacker es el laboratorio de innovación ciudadana de la Cámara de Diputados que desarrolla proyectos colaborativos y experimentales en los ejes de transparencia, participación social y ciudadanía. El laboratorio también tiene el objetivo de articular una red entre parlamentarios, servidores públicos, hackers cívicos y sociedad civil que contribuya a la cultura de la transparencia y de la participación social mediante la gestión de datos públicos.

<<http://labhackercd.leg.br/>>

### **LABX - CENTRO PARA LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO (PORTUGAL)**

El LabX tiene como misión contribuir al ecosistema de innovación en la administración pública, promoviendo la renovación de la oferta de servicios públicos, adecuados a las reales necesidades de ciudadanos y empresas. El Programa Transformar articula tres áreas: la innovación en los servicios públicos, la simplificación administrativa y la participación de todas las personas. La Red de Innovadores tiene como objetivo fomentar el espíritu innovador en el sector público, conectando de forma transversal a las entidades públicas independientemente de su sector de actuación.

<<https://labx.gov.pt/>>

### **THE BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM (REINO UNIDO)**

El equipo del Behavioural Insights Team nació en el gobierno del Reino Unido y se volvió independiente, convirtiéndose en una organización con finalidad social cuyo objetivo es generar y aplicar *insights* conductuales para orientar políticas, mejorar servicios públicos y proporcionar resultados para los ciudadanos y la sociedad con base en evidencias del comportamiento humano para descubrir qué funciona, para quién y cuándo.

<<https://www.bi.team/about-us/>>

**LABCAPITAL (COLOMBIA)**

Laboratorio de Innovación para funcionarios públicos y ciudadanos que buscan tener un impacto en la gestión pública en Bogotá. Creado en 2020 para impactar en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, con el objetivo de llevar innovación a la gestión pública para que funcionarios públicos y ciudadanos puedan cocrear y mejorar la calidad de vida en la ciudad.

<<http://labcapital.veeduriadistrital.gov.co/>>

**LABORATORIO DE INNOVACIÓN SOCIAL EN GOBIERNO DIGITAL - LAB (URUGUAY)**

Busca cocrear soluciones sostenibles que se adapten a las necesidades de las personas. Difunde y prueba nuevas metodologías de trabajo creativas con enfoque en las personas. El laboratorio utiliza la cocreación y metodologías participativas para encontrar mejores formas de prestación de servicios públicos. Esto permite comprensión, empatía, ideación y experimentación conjunta.

<<https://www.gub.uy/>>

### 3.1.2 MOTIVACIONES, OBJETIVOS Y ACCIONES

## ¿Cuáles son las motivaciones, los objetivos y las acciones que se pretende desarrollar con el laboratorio?

Son varias las motivaciones y objetivos para la creación de laboratorios de innovación. Con base en la bibliografía del área<sup>21</sup> y en diálogos con laboratorios de innovación en gobierno de Brasil y latinoamericanos<sup>22</sup>, fue posible identificar algunas de las motivaciones y objetivos para la creación de sus laboratorios, resumidos así:

- identificar y resolver problemas públicos complejos;
- generar valor público;
- pensar la innovación de manera estratégica;
- crear un espacio para resguardar la libertad de experimentación, para generar lo nuevo y la transgresión;
- experimentar nuevas formas de trabajar en el sector público;
- promover la innovación en la administración pública y en los servicios públicos, modernizando los procesos;
- promover el cambio de mentalidad de las personas en la organización, incentivando a los servidores a innovar;

---

21 Acevedo y Dassen (2016), Puttick *et al.* (2014), Rodrigues, (s/f), Tönurist *et al.* (2017).

22 A partir de los resultados del Taller Ciclo de Vida de Laboratorios de Innovación Pública, realizado por el 011.Lab y GNova durante el Encuentro Internacional de Innovación Pública en Gobierno, del 7 al 9 de agosto de 2019, en São Paulo (WERNECK *et al.*, 2020).

- unificar acciones que se encontraban dispersas en varios órganos;
- diseñar soluciones a problemas con foco en los ciudadanos;
- generar nuevas formas de participación de la sociedad civil para implementar proyectos colaborativos;
- introducir tecnologías en la administración pública para la transformación digital y la promoción de la transparencia;
- desarrollar políticas más sostenibles y responsivas;
- acompañar el desempeño de las cámaras legislativas;
- generar soluciones inteligentes para las ciudades.

En el taller Prosa de Laboratorios de Innovación<sup>23</sup>, realizado por GNova, los laboratorios presentaron sus orígenes, con destaque para las siguientes motivaciones para su creación:

- realizar experimentación;
- modernizar y mejorar procesos;
- hacer transformación digital;
- desarrollar políticas más sostenibles y responsivas.

Ya en un contexto diferente, Nesta (2014, p. 10) identificó las siguientes motivaciones en sus investigaciones:

- Para enfrentar la insatisfacción con la actual capacidad de innovación en lograr mejores resultados y reducción de costos.

---

23 El Taller Prosa de Laboratorios de Innovación se realizó en Brasíla, 07/11/2019, en la 5ª Semana de Innovación en el Sector Público por el GNova.

- Para mejorar fases específicas del proceso de innovación, tales como pruebas de ideación o implementación y escalamiento, mediante el refuerzo de las capacidades innovadoras.
- Para enfrentar desafíos aparentemente insolubles y arraigados, como la educación y la justicia penal.
- Para proporcionar un método único, como el *design thinking* o la economía del comportamiento, para promover un enfoque estructurado orientado al proceso de innovación.
- Para escuchar a los ciudadanos y a otros actores fuera de la organización.

Los laboratorios pueden crearse, así, por innumerables razones y ninguna de ellas es exclusiva. Lo que se observa es que las motivaciones enumeradas son congruentes con el papel de los laboratorios de crear y transformar servicios y políticas con foco en los usuarios para aumentar la calidad de la atención a los ciudadanos.

Algunas de las motivaciones señaladas se relacionan con el contexto de la agenda de gobierno, como la transformación digital y el gobierno abierto. Otras son más amplias, buscando influir en la administración pública para aumentar la capacidad de innovación (formación, difusión, incentivo a la participación social, redes). En este conjunto se incluyen superar barreras a la innovación en el sector público y producir cambios en la cultura organizacional (cambio de mentalidad de las personas en la organización e incentivo a los funcionarios para innovar). También existen motivaciones vinculadas a la búsqueda de soluciones para desafíos específicos, con la introducción de nuevas tecnologías en el área de actuación de una organización, por ejemplo.

Las razones para crear una unidad como el laboratorio — ya sea para resolver desafíos específicos, involucrar a ciudadanos, transformar procesos y cultura del gobierno o impactar un sistema o una política pública — son comprensibles. Los funcionarios públicos generalmente están enfocados en las actividades cotidianas, con tiempo limitado para pensar en nuevos enfoques y soluciones. Y muchos programas tienen dependencia de trayectoria (“siempre ha sido así”), presupuestos limitados, falta de incentivos y la propia naturaleza de la burocracia que tiende a impedir la experimentación y el cambio (NESTA, 2014).

Una característica destacada, y que subyace a este debate, es que el funcionamiento de un laboratorio tiende a diferenciarse de las características del modo burocrático de administración, ya sea por las características de las nuevas metodologías de trabajo para crear innovación (horizontalidad, colaboración, intersectorialidad, empatía), o por la búsqueda de nuevas posibilidades de acción, que lo abre a la interacción con otros actores (experimentación, innovación abierta, cocreación, participación de los usuarios, cooperación) (TÖNURIST *et al.*, 2017).

Independientemente de las motivaciones de gobiernos y organizaciones para crear sus laboratorios, se sugiere que el equipo involucrado en esta tarea realice investigaciones para planificar el nacimiento de su unidad y busque laboratorios constituidos para compartir experiencias<sup>24</sup>.

---

24 En muchos casos hubo planificación para la creación del laboratorio, como en el caso de SantaLab y de GNova; pero algunos aprovecharon una ventana de oportunidad, como fue el caso de Perú, cuyo gobierno estaba creando una *delivery unit* y el equipo vio una oportunidad de crear una unidad de innovación en la misma estructura (WERNECK *et al.*, 2020).

Es interesante realizar una investigación exploratoria del área foco para identificar dónde están los puntos débiles y dónde el laboratorio podría ser más útil. Lo ideal es conversar con los actores involucrados (*policy makers*, implementadores, prestadores de servicios, etc.) y usuarios de servicios para mapear problemas, expectativas y necesidades con el fin de aproximarse al contexto real vivido por los agentes. Pueden utilizarse conversaciones estructuradas o enfoques específicos (investigación etnográfica, taller para levantamiento de demandas, consultas) para saber qué piensan sobre el tema y qué están haciendo en términos de innovación en el área seleccionada.

Lo importante para el laboratorio, en su implementación, es establecer de manera clara el foco inicial (objetivos y valores) y experimentar y evaluar para promover ajustes.

### 3.1.3 DEFINICIÓN DEL PÚBLICO Y ACTORES INVOLUCRADOS

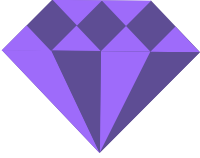
## ¿Cuál es el público que se busca atender y de qué manera participará en los procesos del laboratorio?

Definir la estrategia de un laboratorio de innovación implica definir quiénes son los principales actores involucrados y cómo participarán en los procesos. Se trata del público al que se dirige prioritariamente, y de los apoyadores y socios —como investigadores, otros laboratorios que trabajan con la temática, patrocinadores, etc—. La definición del público objetivo de los proyectos del laboratorio ayuda a delimitar sus acciones e informa claramente a los equipos y a los demandantes de servicios a quién está dirigido el laboratorio.

Existen laboratorios que tienen como público a los integrantes de la administración pública de manera amplia y otros que tienen como foco a los funcionarios de las organizaciones a las que pertenecen los laboratorios. Otros se orientan al desarrollo de soluciones para los ciudadanos. Al definir el ámbito de la acción y el público, resulta más fácil para un laboratorio identificar cuál es el valor público y el tipo de resultado que desea alcanzar.

No basta con definir el público objetivo; también es necesario pensar cómo se dará su participación y en qué momentos ocurrirá. Muchos laboratorios, principalmente los situados en gobiernos locales, desarrollan cocreación con ciudadanos, pudiendo involucrar a otros actores como organizaciones de la sociedad civil, universidades y empresas en fases de sus proyectos.

La apertura a la participación de los usuarios en diferentes fases del ciclo de innovación, en las que pueden cocrear, probar y evaluar, es condición para la generación de proyectos adecuados a sus necesidades y a los contextos locales. Incluso aquellos que actúan en el gobierno federal o en proyectos internos de organizaciones pueden beneficiarse al abrir momentos de participación con los beneficiarios de sus servicios en la inmersión en problemas y la cocreación. Esto posibilita que las partes interesadas comprendan las diversas perspectivas de otros actores sobre el problema y el contexto en el que ocurre, considerándolas en las ideas y soluciones.



### **3.2. ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES PARA IMPLEMENTAR UN LABORATORIO DE INNOVACIÓN?**

Una vez que la implementación de un laboratorio de innovación parece ser el mejor diseño para tratar un tema o un problema público, se ha definido su foco y se han identificado los actores involucrados, un conjunto de nuevas decisiones debe ser tomado. Un ejercicio que puede ayudar a madurar la mejor forma de hacer que esta idea se vuelva realidad es reflexionar sobre las cuestiones a continuación.

#### **PREGUNTAS SUGERIDAS**

¿Cómo es el contexto político y el patrocinio de los dirigentes?

¿Cuál es el lugar del laboratorio en el organigrama de la institución?

¿Cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles de pertenecer a la estructura gubernamental o de ser una unidad independiente?

¿Es necesaria la formalización institucional?

¿Qué recursos financieros y de personal son necesarios inicialmente?

¿Es necesario un espacio físico?

### 3.2.1. EL CONTEXTO POLÍTICO Y EL PATROCINIO DE LOS DIRIGENTES

## ¿Cómo es el contexto político y el patrocinio de los dirigentes?

Un laboratorio en gobierno no está aislado de la arena política en la que ocurren los procesos de políticas públicas. Tratar problemas públicos requiere reflexionar sobre el contexto político e institucional en el que se inserta el laboratorio y tejer relaciones con actores políticos y sociales, con el fin de compartir estrategias y acciones, así como conocer las diversas ideas, valores y visiones sobre el problema y sobre las propuestas.

Entre los actores políticos, destaca la importancia del apoyo de los dirigentes, en varios aspectos y fases del laboratorio. El patrocinio político es una parte crítica para la implementación y sostenibilidad del laboratorio de innovación y, por ello, es necesario tejer relaciones y lazos estrechos con el poder autorizativo de los dirigentes, para que apoyen las actividades de experimentación, se conviertan en defensores de los resultados y garanticen presupuesto.

El patrocinador puede ser un líder político, el dirigente máximo de la organización a la que está vinculado el laboratorio o su superior, etc. El papel de cada uno varía en cada momento del laboratorio: autorizar el proyecto, incentivar y animar al equipo principal, participar en puntos de control clave de la unidad para alinear la dirección estratégica y conocer resultados, buscar recursos y fortalecer al equipo, abrir oportunidades de nuevos proyectos y de alianzas, etc. (WERNECK *et al.*, 2020).

La autonomía de pensamiento y la libertad para cuestionar, proponer, equivocarse y la disposición para revisar o abandonar soluciones

propuestas son condiciones indispensables para el trabajo de un laboratorio. Sin embargo, estas características suelen ser escasas por la propia naturaleza de la administración pública, todavía muy marcada por la comprensión conservadora y errónea de que la administración se rige por el principio de legalidad estricta, y por las barreras a la innovación (exceso de formalismo y rigidez de las estructuras organizacionales jerárquicas, gobernanza rígida, muchos controles, burocracia autocentrada, inercia, etc.).

En caso de que el contexto de la organización no sea favorable a la innovación, el apoyo del dirigente es esencial para que características (y valores), como la autonomía y la libertad, puedan ser ejercidas por el laboratorio. Si la institución es muy cerrada, jerárquica y tradicional, se recomienda evaluar qué estrategias se utilizarán para introducir esta propuesta en la cultura organizacional, ya que este ambiente puede constituir una barrera para el trabajo.

Una estrategia que gran parte de los laboratorios utilizan para influir en los funcionarios a que asuman riesgos y adopten nuevos modos de pensamiento son los proyectos de formación y difusión para desarrollar competencias y comunicar sobre el diferencial de las actividades del laboratorio. La difusión de los descubrimientos y de los conocimientos generados es una de las fases del ciclo de innovación y sirve para inspirar la adopción de prácticas e incentivar el intercambio entre innovadores. Varios laboratorios adoptan acciones de difusión como premios de innovación, publicaciones, seminarios, talleres, manuales y animación de redes.

Otra estrategia es instituir alguna normativa que autorice condiciones para la experimentación de enfoques, la tolerancia al error y

la apertura al riesgo. Algunos gobiernos establecieron normativas y otros insertaron la cuestión en el centro de gobierno (ver ejemplos en el Cuadro 4).

Un papel fundamental de los líderes del laboratorio es forjar lazos fuertes con agencias del gobierno, aprovechando oportunidades no solo de alianzas, sino también de apoyo para crear un ambiente más favorable a la innovación con el objetivo de producir resultados relevantes para la sociedad. Esto requiere políticas claras respecto a los incentivos legales, recursos, prioridades y valores (saber qué, por qué y para quién innovar).

También la regulación debería revisarse para apoyar el enfoque experimental para la innovación. Sin ello, como señala el informe de la OCDE para Brasil (2019), se produce un sesgo hacia la innovación incremental y hacia una mentalidad de corto plazo, con individuos asumiendo riesgos que deberían ser del sistema. Países como Canadá, Finlandia y Portugal elaboraron normativas y asignaron recursos, creando un espacio seguro para la realización de experimentos. En Brasil, recientemente se instituyó la ya mencionada Ley Complementaria n° 182, del 1° de junio de 2021, que introdujo la posibilidad de crear programas de entorno regulatorio experimental —el llamado *Sandbox Regulatorio*—.

#### CUADRO 4 – EJEMPLOS DE AUTORIZACIÓN PARA LA EXPERIMENTACIÓN

En el gobierno de Canadá, en 2016, el *Treasury Board Secretariat* y el *Privy Council Office* emitieron un documento con el compromiso de dedicar un porcentaje de recursos a la experimentación de nuevos enfoques para los problemas públicos y evaluar el impacto de los programas. Existía una directriz específica para que los gerentes promovieran entornos de trabajo que posibilitaran la experimentación, la innovación y la toma de riesgos inteligentes para que los funcionarios, al probar nuevos enfoques, no fueran reprimidos por riesgos bien gestionados, siempre que las lecciones aprendidas fueran internalizadas en planes posteriores (OCDE, 2019).

Finlandia llevó la experimentación al centro del gobierno, creando modelos de colaboración, como la plataforma de financiamiento para experimentos y pilotos. El gobierno finlandés, en alianza con el Parlamento —y con su fondo de innovación operacional (SITRA)—, lanzó un proyecto llamado Gobierno del Futuro para descubrir nuevas formas de realizar reformas en la administración pública. También desarrolló el Proyecto OHRA, para preparar recomendaciones para la legislatura posterior a las elecciones de 2015, con el fin de mejorar el impacto y la eficacia de las acciones gubernamentales. Estas iniciativas llevaron al desarrollo de un nuevo marco para el desarrollo de experimentos. La experimentación fue incorporada en la estrategia del programa gubernamental (Finlandia, una tierra de soluciones) en mayo de 2015. El enfoque de *diseño* de políticas permitió realizar experimentos estratégicos, como el proyecto de renta básica (OECD, 2019).

El gobierno de Portugal instituyó el mecanismo del Derecho al Desafío (2020). Mediante una regulación, los gestores pueden solicitar la suspensión temporal de un determinado régimen legal vigente durante el período de ejecución del proyecto experimental. Este mecanismo permitió la evaluación de nuevos modelos de funcionamiento en la Administración Pública, sin exigir una modificación legal, funcionando como evaluación previa de la necesidad de nuevos instrumentos normativos (GUIA, 2020).

En Brasil, el marco legal de las *startups* y del emprendimiento innovador (Ley Complementaria n° 182, del 1° de junio de 2021) introdujo la posibilidad de crear programas de entorno regulatorio experimental —el llamado *Sandbox* Regulatorio—, definido como: “conjunto de condiciones especiales simplificadas para que las personas jurídicas participantes puedan recibir autorización temporal de los órganos o entidades con competencia de regulación sectorial para desarrollar modelos de negocio innovadores y probar técnicas y tecnologías experimentales, mediante el cumplimiento de criterios y límites previamente establecidos por el órgano o entidad reguladora y por medio de un procedimiento simplificado”. Organizaciones como la Comisión de Valores Mobiliarios, la Agencia Nacional del Petróleo, el Banco Central de Brasil y la Superintendencia de Seguros Privados ya cuentan con iniciativas al respecto.

### 3.2.2. LOCUS ORGANIZACIONAL DEL LABORATORIO Y LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA

**¿Cuál es el lugar del laboratorio en el organigrama de la institución?**

**¿Cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles de pertenecer a la estructura gubernamental o de ser una unidad independiente?**

Los laboratorios pueden constituir unidades internas de las organizaciones de la administración pública directa, alojadas en la propia estructura organizacional, formal o informalmente. También pueden integrar entidades de la administración pública indirecta, con mayor grado de independencia, como escuelas de gobierno, universidades o fundaciones. Pueden estar relacionados con el área finalista o con el área de apoyo, y pueden ser exclusivos o compartidos con otras organizaciones. Independientemente de la arquitectura organizacional elegida, la cuestión de la autonomía es clave para el laboratorio.

Los laboratorios europeos investigados por Tönurist *et al.* (2017) son típicamente pequeños en términos de equipo y, por lo tanto, con menor rigidez jerárquica, presentando baja rotación y dependencia de recursos externos, no solo financieros, sino también en términos de

recursos humanos, lo que muchas veces resulta en mayor autonomía. Los grandes laboratorios (o vinculados a grandes organizaciones) poseen equipos mayores y, por ello, mayor capacidad de acción y acceso a recursos, pero tienden a perder autonomía de acción.

Una de las características marcantes de los laboratorios de innovación, y que aparentemente es contradictoria, es la búsqueda de autonomía en relación con el gobierno. El laboratorio necesita tanto autorización política como autonomía para poder arriesgarse y fracasar en sus experimentos, generar aprendizajes y garantizar que los resultados obtenidos en alguna prueba de un programa, incluso si son desfavorables, puedan evidenciarse. Es el dilema descrito por Mulgan: “Si [los laboratorios] se quedan demasiado dentro del sistema, corren el riesgo de perder su vertiente radical; si se quedan demasiado lejos, corren el riesgo de tener poco impacto” (MULGAN, 2014, p.1).

Lo ideal sería buscar un equilibrio entre garantizar la autonomía y buscar proximidad con los centros de decisión para ejercer alguna influencia en la agenda prioritaria de problemas a tratar, principalmente en la forma de enfrentarlos. Aun así, es importante destacar que las relaciones con el gobierno cambian a lo largo del tiempo, exigiendo que los laboratorios renueven su relación con el aparato estatal.

Los laboratorios están sujetos a transiciones de gobierno, lo que puede discontinuar proyectos y poner en riesgo el patrocinio político de la alta dirección, condición indispensable para institucionalizar el laboratorio y garantizar legitimidad para que pueda resistir las barreras impuestas a la innovación. En momentos de transiciones políticas de gobierno, varios de los desafíos del laboratorio son puestos a prueba. Según Werneck *et al.* (2020, p. 69):

**Cuando lleguen nuevos líderes y sea necesario explicar lo que hace el laboratorio, ¿habrá claridad o ambigüedad? Cuando sea necesario comunicar una situación en la que el laboratorio haya marcado la diferencia, ¿habrá un caso bien documentado? ¿Será posible explicar a los nuevos patrocinadores la necesidad de experimentar? La capacidad de movilizar socios, crear una narrativa en torno al laboratorio y de sus actividades sigue siendo fundamental, y la tensión entre entregas y experimentación alcanza un punto crucial.**

La capacidad del laboratorio para cultivar buenas relaciones con centros de decisión, actores y organizaciones externas menos sujetas a verse afectadas por el cambio de gobierno puede marcar la diferencia en estos momentos. Sin embargo, esto no impide que algunos cierren su ciclo de vida después de transiciones políticas, cambios en prioridades o incluso cuando hayan cumplido los objetivos para los cuales fueron creados (WERNECK, 2020). El caso emblemático es el *MindLab*, de Dinamarca, que fue uno de los primeros laboratorios de innovación pública del mundo; duró 16 años y fue sustituido por el *Disruption Taskforce*, orientado a la transformación digital.

El Cuadro 5 presenta cómo se dio la creación del entonces GNova, en 2016, en una Escuela de Gobierno, la Enap, en asociación con el Ministerio de Planificación y *MindLab*.

## CUADRO 5 – CASO: LA CREACIÓN DE UN LABORATORIO EN UNA ESCUELA DE GOBIERNO

Hubo una confluencia de factores, en 2016, que propició un contexto favorable para la creación del GNova (actual GNova Lab): un proyecto de cooperación internacional que necesitaba un ejecutor, el apoyo político de dirigentes y un entorno de aprendizaje y difusión de conocimientos.

Resultado de una cooperación entre el entonces Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión y el Ministerio de Negocios y Crecimiento de Dinamarca, el proyecto de estructuración inicial del Laboratorio de Innovación en Gobierno indicaba la necesidad de una unidad orientada especialmente a la prestación de servicios de innovación en el ámbito del Gobierno Federal. La Enap fue considerada el lugar más adecuado para su instalación por los dirigentes. En el alcance de la cooperación, el laboratorio danés MindLab fue responsable del soporte técnico para la creación y establecimiento del laboratorio de innovación.

El GNova Lab tiene una configuración particular porque está insertado en la estructura de una escuela de gobierno, cuyo principal objetivo es el desarrollo de capacidades en los servidores. Esto trajo ventajas, como relativa autonomía y flexibilidad en comparación con la estructura jerárquica y verticalizada de los ministerios, y un marco legal que permite explorar diversificación de financiamiento y alianzas. El propio entorno de aprendizaje y difusión de conocimiento de Enap era propicio para innovaciones. Desde 1996, Enap realiza el Concurso Innovación en el Sector Público<sup>25</sup> de forma ininterrumpida y produjo investigaciones y publicaciones sobre el tema desde esa época.

---

25 Sobre el Concurso Innovación, banco de soluciones y publicaciones, ver: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/153>>.

El GNova Lab opera mediante recursos presupuestarios de la propia Enap y de ministerios que, mediante acuerdos de cooperación específicos para transferencias presupuestarias gubernamentales (términos de ejecución descentralizada), aportan recursos para el desarrollo de proyectos en asociación con el laboratorio.

La asociación con MindLab fue estratégica, principalmente en los momentos iniciales de implementación del GNova Lab, ya que el laboratorio danés poseía experiencia consolidada y resultados positivos, apoyando una idea que para muchos, en ese momento, era considerada audaz. La colaboración tuvo una duración de dos años, contó con un equipo responsable compuesto por dos integrantes en la oficina danesa y una consultora local.

Después de la inauguración del GNova Lab, la colaboración pasó a enfatizar la estructuración inicial del laboratorio orientada al desarrollo técnico del equipo brasileño, promovido mediante capacitaciones presenciales y virtuales, así como mediante el acompañamiento y la coproducción de algunos proyectos (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018).

### 3.2.3. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE FORMALIZACIÓN

## ¿Es necesaria la formalización institucional?

Una “gestación” bien preparada es fundamental para el nacimiento saludable de una unidad de innovación en gobierno<sup>26</sup>. La preparación comienza con la reflexión sobre la necesidad o no de generar normativas para institucionalizar la unidad y sobre cuál es el momento más adecuado para ello. Existen unidades que primero nacen de la práctica y se legitiman y, posteriormente, crean alguna normativa que las regule o institucionalice. Otras, debido a un entorno de mayor fragilidad política, solo logran iniciar sus actividades después de una institucionalización mínima (WERNECK *et al.*, 2020).

Además de cierta protección en momentos de alternancia de poder, la formalización ayuda al laboratorio a obtener mayor legitimidad, al colocar la unidad de innovación en igualdad de condiciones con otras áreas de la misma organización y al demostrar apoyo institucional. Esta formalización puede ocurrir mediante normativas internas, como el reglamento interno de la propia organización o una regulación específica, en la mayoría de los casos<sup>27</sup>.

---

26 Metáfora utilizada por los participantes del taller Ciclo de Vida de los Laboratorios, cuyos resultados están publicados en Werneck *et al.* (2020).

27 El Pátio Digital, por ejemplo, creó una regulación (Regulación n° 3.786 del 17 de abril de 2017). El GNova, por su parte, no tiene una regulación de creación específica, pero en el Art. 46 del reglamento interno de Enap se menciona el laboratorio: “Art. 46. A la Coordinación General de Innovación (CGNova) le compete gestionar y ejecutar las actividades relativas a la innovación en la administración pública y en la gestión de políticas públicas, así como realizar la gestión administrativa del Laboratorio de Innovación en Gobierno – GNova.” (Regulación n° 53, del 12 de febrero de 2021).

Según Tamura (2020), una investigación realizada por el Ipea en asociación con la Red InovaGov señaló que el 80% de las iniciativas analizadas estaban formalizadas. La formalización de los Laboratorios de Innovación respondería a inquietudes de parte de los servidores, que se sienten más protegidos al tener la iniciativa reconocida formalmente (ver normativas en el Cuadro 6).

Es importante tener en cuenta que un laboratorio se construye precisamente a partir de una perspectiva iterativa y experimental, y una formulación normativa inicial demasiado cerrada y rígida puede representar una barrera para eventuales ajustes o cambios de rumbo. Se observa que, en muchos casos, los laboratorios primero se estructuran y definen su actuación, obteniendo resultados, para luego ser formalizados. Un análisis de riesgo sobre tener o no una formalización de la unidad de innovación puede ayudar en la toma de decisión.

#### CUADRO 6 – NORMATIVAS DE LABORATORIOS

Laboratorio de ANAC	( <a href="https://bit.ly/46v5tow">https://bit.ly/46v5tow</a> ).
LabHacker de la Cámara de Diputados	( <a href="https://bit.ly/46vfxhx">https://bit.ly/46vfxhx</a> ).
LabGes del Gobierno de Espírito Santo	( <a href="https://bit.ly/3M6TnK9">https://bit.ly/3M6TnK9</a> ).
Pequi – Laboratorio del Gobierno de Goiás	( <a href="https://bit.ly/3tsiikP">https://bit.ly/3tsiikP</a> ).
iJuspLab/ES de la Justicia Federal de Espírito Santo	( <a href="https://bit.ly/3Fm5P56">https://bit.ly/3Fm5P56</a> ).
Laboratorio de la Justicia Federal de Santa Catarina	( <a href="https://bit.ly/3S34fwl">https://bit.ly/3S34fwl</a> ).
Laboratorio de la Justicia Federal de Rio Grande do Norte	( <a href="https://bit.ly/46S8XkL">https://bit.ly/46S8XkL</a> ).

InovaTchê Laboratorio de la Justicia Federal de Rio Grande do Sul	( <a href="https://bit.ly/3rULRV3">https://bit.ly/3rULRV3</a> y <a href="https://bit.ly/498eVA6">https://bit.ly/498eVA6</a> ).
iJuspLab/SP de la Justicia Federal de São Paulo	( <a href="https://bit.ly/3FtuKUj">https://bit.ly/3FtuKUj</a> ).
(011).Lab – Laboratorio de la Municipalidad de São Paulo	( <a href="https://bit.ly/3Fs1E7H">https://bit.ly/3Fs1E7H</a> ).
Procuraduría General del Estado de Río de Janeiro	( <a href="https://bit.ly/3M4foJu">https://bit.ly/3M4foJu</a> ).
LA-BORA Gov	( <a href="https://bit.ly/3Q06hLh">https://bit.ly/3Q06hLh</a> ).
Lab.MG	( <a href="https://bit.ly/46TFbw1">https://bit.ly/46TFbw1</a> ).
Aurora TJDF	( <a href="https://www.tjdft.jus.br/institucional/aurora">https://www.tjdft.jus.br/institucional/aurora</a> ).
!9SE – TRE-SE	( <a href="https://bit.ly/3Qrlq8z">https://bit.ly/3Qrlq8z</a> ).
LIODS-TRT18	( <a href="https://bit.ly/3SaC8vw">https://bit.ly/3SaC8vw</a> ).

**Fuente:** Tamura, 2020.

### 3.2.4. RECURSOS FINANCIEROS

## ¿Qué recursos financieros son necesarios inicialmente?

Un laboratorio posee financiamiento directo como cualquier otra unidad, incluyendo financiamiento para personal. En la mayoría de los casos, los equipos están compuestos en gran parte por servidores públicos. Definir cómo y dónde asignar recursos es una tarea primeramente política y dependerá de cuánto los dirigentes estén convencidos de que el emprendimiento valdrá la pena. Crear el discurso con base en las preguntas del Capítulo 2, informar cómo y por qué se gastarán los recursos, cuáles son los resultados esperados, los valores y objetivos, ayuda en esta tarea de convencimiento.

El presupuesto del laboratorio está sujeto a los contingenciamientos de la organización a la que pertenece, lo que puede dificultar la sostenibilidad a largo plazo. Por este motivo, pensar en la diversificación de fuentes de ingresos puede contribuir a la sostenibilidad financiera: se puede elaborar un proyecto de captación de recursos para buscar donaciones de fundaciones, participar en convocatorias de proyectos para obtener fondos, establecer alianzas con el sector privado, obtener patrocinios, realizar reasignaciones presupuestarias de otros órganos para proyectos conjuntos, firmar acuerdos de cooperación internacional, entre otras fuentes.

Los costos financieros de un proyecto de innovación son variables y dependen de diversos factores, como la cantidad de recursos humanos asignados al proyecto por los socios involucrados, la duración del proyecto, la necesidad de viajes y la necesidad de contratar especialistas, entre otros.

Existen proyectos de bajo costo presupuestario, en el rango de algunos miles de reales (proyectos puntuales, sin viajes involucrados, con participación intensiva de funcionarios del laboratorio y de los socios, sin necesidad de especialistas o facilitadores externos); y proyectos de mayor envergadura, que involucran algunos cientos de miles de reales (ya sea por la necesidad de viajes para investigaciones de campo, consultores, materiales, duración extensa o por la combinación de estos factores).

En relación con la proporción de los valores involucrados, es necesario comprender los proyectos de innovación vinculados a laboratorios como una forma de alcanzar aprendizaje rápido, ágil, puntual y rico en *insights* que permitan transformar o aumentar significativamente la efectividad de los servicios públicos o de las actividades de gestión. En otras palabras: muchas veces, los proyectos de innovación son prototipos, experimentos o pilotos de bajo costo, si se comparan con los costos totales de implementación previstos para el servicio o actividad administrativa. Son eficientes dentro de la lógica de equivocarse pequeño, más rápido y más barato, con muchos aprendizajes, lo que permite correcciones ágiles y menores riesgos y costos en una implementación a gran escala. Es decir, los proyectos de innovación desarrollados por los laboratorios también representan un cambio de paradigma en la forma de gestionar recursos.

### 3.2.5. ESPACIO FÍSICO

## ¿Es necesario un espacio físico?

Para definir el espacio del laboratorio, el primer paso es identificar quiénes son las personas que lo utilizarán y sus necesidades en el proceso de innovación, considerando además que su configuración depende de la disponibilidad de espacio y de recursos financieros de la organización. La propia experiencia de uso del espacio indicará las adaptaciones necesarias a medida que los proyectos se desarrollen.

Según estudios exploratorios, el espacio físico y la infraestructura desempeñan un papel relevante en la estrategia del laboratorio<sup>28</sup>. Peschl y Fundneider (2012 *apud* OSORIO, 2019) trabajan con la idea de un espacio habilitador (no solo para laboratorios, sino también para organizaciones innovadoras), que se diseña como un espacio multidimensional. Este espacio considera que los aspectos arquitectónicos, sociales, cognitivos, tecnológicos, epistemológicos, culturales, intelectuales y emocionales juntos contribuyen a una cultura organizacional propicia para la creatividad, el aprendizaje y la innovación.

---

<sup>28</sup> Autores han investigado cómo los espacios físicos influyen en la cultura organizacional y cómo el *diseño* del espacio de trabajo influye en la innovación. Ver detalles en Osorio et al., 2019.

Para otros autores, la estructura puede funcionar solo como una herramienta y puede evolucionar durante la trayectoria del laboratorio. De cualquier modo, cada espacio debe diseñarse para cada tipo de laboratorio, considerando el contexto en el que actúa, el público, la escala, los objetivos y las actividades que se desarrollan, y de acuerdo con las posibilidades de cada organización.

Durante la pandemia de Covid-19, los laboratorios tuvieron que adaptarse al trabajo remoto y apoyar a los servidores en este proceso, proporcionando capacitación y asesoría para el uso de tecnologías digitales y la gestión de equipos. Esta experiencia demostró que el trabajo híbrido es posible y abrió la posibilidad de que los laboratorios con baja capacidad de inversión en adaptación o creación de espacios tengan una alternativa viable para realizar los talleres<sup>29</sup>. El laboratorio también puede tener un espacio de oficina, para que los funcionarios puedan realizar las tareas administrativas necesarias y un lugar para almacenar los materiales que se utilizan durante los talleres de los proyectos.

---

29 Ver la guía que articula conceptos, enfoques metodológicos y técnicas con el objetivo de ayudar en la planificación y ejecución de procesos colaborativos en entornos virtuales. En: ZIMMERMANN, Andrea. Guía de facilitación remota: soluciones innovadoras para desafíos. Brasilia: Enap, 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3tJNXhW>>. Y La Guía de orientación para la realización de sesiones virtuales de los Laboratorios de Liderazgo, del INA – Portugal: <<https://bit.ly/46yk7eQ>>.

Una característica ideal es un ambiente que estimule la creatividad, que sea distendido y fuera del patrón jerárquico que caracteriza, por ejemplo, el mobiliario de las organizaciones públicas. Un ambiente cómodo y que estimule la creatividad son componentes deseables. Sin embargo, la ausencia de estas condiciones no impide que se realice una de las principales actividades del laboratorio, que es la creación de *ambientes* que promuevan relaciones interpersonales, buenas preguntas, intercambios de saberes y experiencias, con el objetivo de aprendizaje colectivo para identificar oportunidades de innovación. Crear este ambiente es papel de la facilitación, que puede ocurrir independientemente de la cuestión de la espacialidad.

Es importante notar, por lo tanto, que un espacio físico adecuado es un complemento deseable, pero no necesariamente un requisito obligatorio ni un primer paso para la construcción del laboratorio. A pesar de su capacidad de señalar el espacio de autorización establecido, la disposición para el cambio y el clima organizacional menos rígido o jerárquico, de nada sirve una sala adaptada si el propósito institucional no está claro o si no es posible establecer la dinámica de patrocinio y autorización para la experimentación mencionadas anteriormente. El laboratorio, en última instancia, no es el espacio físico: él está en el espacio físico. Un equipo competente e innovador en una sala común es un laboratorio de innovación; una sala moderna sin equipo o propósito definidos, no.

### **3.3. PARA SABER MÁS SOBRE LA CREACIÓN DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN**

#### **COLABORACIÓN INTERNACIONAL PARA INNOVACIÓN: EL CASO DE GNOVA Y DE MINDLAB (GNOVA, 2018)**

Este libro de la Colección Innovación en la Práctica cuenta los bastidores de la creación del GNova Lab, mostrando cómo el contexto y las oportunidades pueden ayudar a definir los rumbos y la configuración inicial de un laboratorio.

<[https://bit.ly/gnova\\_livroverde](https://bit.ly/gnova_livroverde)>

#### **CICLO DE VIDA DE LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA (011.LAB Y GNOVA, 2020)**

Resultado de un taller con más de 80 innovadores públicos de 43 instituciones, representando 10 países, este libro presenta una reflexión poética y práctica sobre cómo los laboratorios de innovación nacen, crecen, generan frutos y trascienden su existencia. Al sistematizar la experiencia — y los dilemas existenciales — de laboratorios existentes, constituye un buen material de apoyo para ayudar a nuevos laboratorios a enfrentar los desafíos de su nacimiento, infancia, adolescencia y madurez.

<[https://bit.ly/gnova\\_ciclosdevida](https://bit.ly/gnova_ciclosdevida)>

**INNOVATION TEAMS AND LABS – A PRACTICE GUIDE (NESTA, 2014)**

Esta guía de NESTA, en inglés, explica qué hacen los equipos y laboratorios de innovación y presenta una introducción práctica sobre los pasos necesarios para crear y gestionar un nuevo equipo o laboratorio de innovación.

<[https://bit.ly/nesta\\_labspracticeguide](https://bit.ly/nesta_labspracticeguide)>

**EL MÉTODO SANTALAB. CÓMO POTENCIAR LA INNOVACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LA CREATIVIDAD CIUDADANA. (LABORATORIO DE INNOVACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE SANTA FÉ, 2019)**

Otra guía sobre cómo crear laboratorios de innovación, esta vez en español. El diferencial de esta guía es que sigue una lógica de gobierno abierto, orientada a ejes de transparencia, participación y colaboración, con énfasis en la participación ciudadana.

<[https://bit.ly/santalab\\_metodo](https://bit.ly/santalab_metodo)>

### **GROWING GOVERNMENT INNOVATION LABS – AN INSIDER’S GUIDE (PNUD, 2017)**

Esta guía utiliza el ejemplo de países en desarrollo (como Chile, Armenia, Moldavia, Macedonia y Georgia) como referencia para ofrecer consejos y reflexiones para apoyar el surgimiento (seed), lanzamiento (start up) y crecimiento (scale up) de laboratorios de innovación en gobierno. Presenta recomendaciones de especialistas que actuaron directamente en el campo.

<[https://bit.ly/pnud\\_labs](https://bit.ly/pnud_labs)>

### **LABORATORIOS DE INNOVACIÓN: UNA GUÍA PRÁCTICA (UNICEF, 2012)**

Esta guía en español presenta herramientas muy prácticas para la creación de un laboratorio. Presenta un “paso a paso”, con la descripción de las tareas necesarias para la creación, incluyendo detalles de la operación del laboratorio y modelos de proyectos y laboratorios. Incluso presenta modelos de fichas de trabajo y de términos de referencia, incluyendo orientaciones para la contratación de profesionales.

<[https://bit.ly/unicef\\_labs](https://bit.ly/unicef_labs)>

## 4. LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES DEL EQUIPO



La construcción de capacidades en un laboratorio está relacionada con competencias, recursos, liderazgo, formación, evaluación y métodos. En este capítulo abordamos algunas referencias para la definición y el desarrollo de competencias para la innovación del equipo y de los liderazgos, así como el potencial del aprendizaje en el contexto de los laboratorios.

En la mayoría de los laboratorios, el equipo no nace listo, con profesionales plenamente calificados para el trabajo de innovación. En general, el equipo se forma a lo largo del proceso mediante la experiencia práctica en los proyectos en los que actúa y mediante actividades formativas.

Las cuestiones presentadas a continuación son comúnmente enfrentadas por los laboratorios de innovación en gobierno cuando inician sus actividades.

¿Qué tipo de profesional reclutar para el equipo?

¿Dónde buscar apoyo? ¿En consultores externos o en servidores?

¿Cuáles son las competencias deseadas para los profesionales?

¿Cuál es el papel de los líderes en el desarrollo de los equipos y cuáles son sus competencias?

¿Cómo desarrollar las capacidades del equipo?

## 4.1. RECLUTAMIENTO DE EQUIPOS

¿Qué tipo de profesional reclutar para el equipo?

¿Dónde buscar apoyo?

¿En consultores externos o en funcionarios?

El equipo principal del laboratorio es quien da alma a los proyectos e impulsa comportamientos creativos y la experimentación. Son los profesionales que planifican, ejecutan, monitorean y evalúan los proyectos, facilitan procesos colectivos y organizan métodos, tiempo y recursos. Funcionan como facilitadores de los procesos, apoyando la creación de proyectos mediante metodologías y técnicas apropiadas que generan impactos en las capacidades de los participantes.

Considerando sus características intrínsecas, los laboratorios generalmente involucran un equipo pequeño y multidisciplinario, con experiencia en diferentes áreas y disponibilidad para trabajar con colectivos diversos. Dependiendo del objetivo del laboratorio, incorporan profesionales con experiencia en diseño, facilitación, investigación, diseño de proyectos, metodologías participativas, métodos experimentales, métodos ágiles, gestión de proyectos, entre otros. Lo que no puede faltar en el equipo de cualquier laboratorio de innovación son habilidades de facilitación de grupos, preferentemente con conocimiento de las metodologías adecuadas a los tipos de proyecto y a los objetivos del laboratorio.

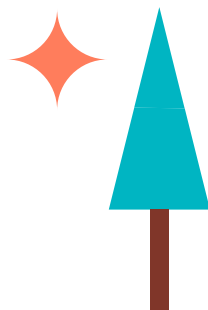
La diversidad de formación y tipos de experiencia de los profesionales es fundamental para que el laboratorio promueva innovación, porque esto aumenta la posibilidad de crear soluciones originales. Las complementariedades se generan mediante la agregación de

múltiples perspectivas sobre un mismo desafío, ampliando la comprensión del contexto y la posibilidad de ideas creativas.

En algunos proyectos, habilidades específicas que no existen en el equipo pueden ser necesarias y el camino puede ser buscar apoyo externo. En este caso, es interesante aprovechar la oportunidad e incluir en el plan de trabajo del consultor contratado la formación del equipo, que debe participar desde el diseño inicial del proyecto, manteniendo siempre el foco en generar cada vez más capacidades en los equipos. También es posible configurar un grupo o una red de socios para apoyar la facilitación en proyectos en áreas en las que existen vacíos de competencias en el equipo.

Sin embargo, solo traer conocimientos externos es insuficiente para generar un cambio sistémico en la cultura de las instituciones del sector público (OCDE, 2017). Alcanzar los niveles de innovación necesarios requiere no solo traer “sangre nueva”, sino también garantizar que los funcionarios públicos existentes tengan las habilidades y competencias para apoyar prácticas innovadoras en el gobierno. En este sentido, la selección y la formación continua parecen ser la mejor opción a largo plazo.

En general, los laboratorios se crean y sus equipos desarrollan las competencias necesarias a lo largo de la experimentación de proyectos, realizando cursos y discutiendo sus aprendizajes. No es necesario tener el equipo ideal para comenzar. En el laboratorio se aprende haciendo y reflexionando sobre la práctica. Por lo tanto, cuanto mayor sea la disposición para la reflexión y la evaluación de los aprendizajes, más competencias desarrollará el equipo.



## 4.2. COMPETENCIAS DE INNOVACIÓN

### ¿Cuáles son las competencias deseadas para los profesionales?

En 2021, Enap elaboró una matriz de competencias que sistematiza el conjunto de competencias consideradas esenciales y transversales para el sector público, con base en la literatura y en los informes de la OCDE sobre la administración pública y la innovación. En este capítulo haremos una síntesis de esta matriz, así como de los trabajos de la OCDE relacionados.

Un destaque del concepto de competencia utilizado por Enap, que se basa en la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es que las capacidades resultan no solo de la instrucción, sino en gran medida de la experiencia en situaciones concretas del ejercicio ocupacional:

**Capacidad de articular y movilizar condiciones intelectuales y emocionales en términos de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas, necesarias para el desempeño de una determinada función o actividad, de manera eficiente, eficaz y creativa, conforme a la naturaleza del trabajo. Traduce la capacidad productiva de un individuo que se define y se mide en términos de desempeño real, demostrado en determinado contexto de trabajo y que resulta no solo de la instrucción, sino en gran medida de la experiencia en situaciones concretas del ejercicio ocupacional (ENAP, 2021, p. 9. destaques nuestras).**

Estas son las dimensiones conocidas en la literatura como conocimientos, habilidades y actitudes (CHA)<sup>30</sup>, que son conceptualizadas por algunos especialistas como comportamientos. Para nuestro propósito, interesan dos tipos: las *competencias transversales* y *esenciales*. Las transversales pueden contemplar contenidos de naturaleza cognitiva o psicomotora, poseen capacidad de transferencia entre diferentes ocupaciones y pueden utilizarse en una amplia variedad de situaciones y configuraciones de trabajo (multifuncionales e interdisciplinarias). Las competencias esenciales son aquellas que caracterizan la razón de ser de una organización y ocupan un papel central en su estrategia.

En relación con las **competencias transversales** para la administración pública federal, Enap propone (2021, p. 19-25):

**Resolución de problemas basada en datos:** capacidad de idear soluciones innovadoras y efectivas para problemas de baja, media o alta complejidad utilizando datos y evidencias que aumenten la precisión y viabilidad de las soluciones.

**Foco en los resultados para los ciudadanos:** capacidad de superar el desempeño estándar y presentar soluciones alineadas con el cumplimiento de metas y el logro de los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas para garantizar la atención de las necesidades de los usuarios y de los ciudadanos.

---

<sup>30</sup> *Conocimientos* se refiere a la dimensión del saber. Indica el conjunto de informaciones estructuradas y almacenadas por una persona, que tienen relevancia y causan impacto en el entorno y en su comportamiento. *Habilidades* es la dimensión del saber hacer. Indica la capacidad de utilizar productivamente el conocimiento. *Actitudes* se refiere a la dimensión del querer hacer. Se trata de la predisposición del individuo frente a la acción, a los objetos o a las situaciones con las que se enfrenta. Se refiere al juicio sobre la pertinencia de la acción, a la ética del comportamiento, a los valores, a los aspectos de convivencia, iniciativa y creatividad (ENAP, 2021, p. 9).

**Mentalidad digital:** capacidad de integrar las tecnologías digitales con los modelos de gestión; con los procesos de toma de decisiones y generación de productos y servicios; y con los medios de comunicación interna, externa y de relación con los usuarios.

**Comunicación:** capacidad de escuchar, indagar y expresar conceptos e ideas en los momentos apropiados y de forma efectiva, garantizando una dinámica productiva de las interacciones internas y externas.

**Trabajo en equipo:** capacidad de colaborar y cooperar en actividades desarrolladas colectivamente para alcanzar metas compartidas y comprender la repercusión de sus acciones para el éxito o logro de los objetivos establecidos por el grupo.

**Orientación por valores éticos:** capacidad de actuar de acuerdo con principios y valores éticos que orientan el ejercicio de la función pública, tales como responsabilidad, integridad, rectitud, transparencia y equidad en la gestión de la res pública.

**Visión sistémica:** capacidad de identificar los principales marcos institucionales y las tendencias sociales, políticas y económicas en los escenarios local, regional, nacional e internacional que pueden impactar los procesos de toma de decisiones y la gestión.

En 2017, la OCDE publicó una serie de informes sobre las competencias para el alto desempeño en el sector público, con investigación en varios países, destacando la dimensión de la innovación, considerada indispensable para un sector público acorde con los desafíos del siglo XXI. En el mismo año, la OCDE publicó el informe *Core skills for public sector innovation* (Competencias esenciales para la innovación en el sector público), indicando seis atributos de la innovación pública y recomendó que los funcionarios públicos

estén preparados para actuar de acuerdo con al menos algunos, si no con todos, estos atributos (Figura 2).

El informe de la OCDE Revisión de las Competencias de Innovación y Liderazgo en la Alta Administración Pública de Brasil (2018b) y la Matriz de Enap (2021) indican las mismas **competencias esenciales para los líderes**. Veamos cuáles son:

**Iteración:** se trata de la capacidad de desarrollar políticas, servicios y productos de forma incremental y experimental. Esto implica la capacidad de pensar y aplicar ciclos, llamados iteración, comenzando en pequeño, experimentando ideas y aprendiendo a medida que se desarrollan. La matriz indica, para este atributo, las siguientes prácticas: a) gestión de proyectos de innovación iterativos (como *sprints*, inmersión ágil); b) utilización de prototipos para explorar enfoques o para probar si algo funciona; c) realización de pruebas y experimentos; y d) asunción de riesgos.

**Alfabetización en datos:** capacidad de garantizar decisiones orientadas y respaldadas por datos y evidencias. La capacidad de explorar y procesar grandes volúmenes de datos se ha convertido en un diferencial en la gestión. El proceso de captura de información, transformación, generación y posteriormente análisis de datos permite detectar patrones y obtener *insights* para la toma de decisiones. La matriz indica para este atributo las siguientes prácticas: a) uso de datos para tomar decisiones; b) capacidad de trabajar con especialistas en datos; c) organización de servicios públicos basados en datos; y d) explicación de datos y resultados.

**Foco en los ciudadanos:** capacidad de comprender y orientar los servicios que realiza hacia la solución de las necesidades de los ciudadanos. Para ello es necesario ser capaz de utilizar diversos

métodos para desarrollar en profundidad la comprensión sobre los ciudadanos a los que se sirve, sus necesidades, deseos y comportamientos reales, el contexto en el que viven e incluirlos en el proceso de elaboración. La matriz indica, para este atributo, las siguientes prácticas: a) resolución de las necesidades de los usuarios; b) foco en los usuarios en cada etapa; c) consideración de cómo los usuarios piensan y actúan; y d) involucramiento de usuarios en proyectos.

**Curiosidad:** capacidad de buscar y experimentar nuevas ideas y formas de trabajar, de formular preguntas, utilizar fuentes variadas y encontrar soluciones en lugares inusitados. La curiosidad y el pensamiento creativo son parte vital de la innovación: son la acción de descubrir cosas nuevas. La matriz indica, para este atributo, las siguientes prácticas: a) búsqueda de nuevas ideas; b) reenmarcar problemas y soluciones; c) adaptación de enfoques; y d) aprendizaje continuo.

**Storytelling (capacidad narrativa):** capacidad de establecer comunicación en contextos de constante cambio, contar la historia de las transformaciones con referencias al pasado, al presente y a las posibilidades de futuro y, al mismo tiempo, estimular el apoyo y el involucramiento de las personas. La habilidad de construir narrativas para involucrar públicos utiliza diversos medios de comunicación y busca generar identificación en las personas impactadas por las decisiones y en los tomadores de decisión. La matriz indica, para este atributo, las siguientes prácticas: a) uso de narrativas; b) relato de historias de usuarios; c) trabajo con varios medios y métodos; y d) compartir aprendizajes.

**Insurgencia:** habilidades necesarias para confrontar el *status quo* y saber cómo se produce el cambio en el sector público, utilizando el proceso político y construyendo las coaliciones correctas, sabiendo

qué batallas librar y perseverar frente a la resistencia. La matriz indica para este atributo las siguientes prácticas: a) desafiar el *status quo*; b) intentar cosas que pueden no funcionar; c) construcción de alianzas; y d) trabajo con socios inusuales (OCDE, 2018b, p. 3).

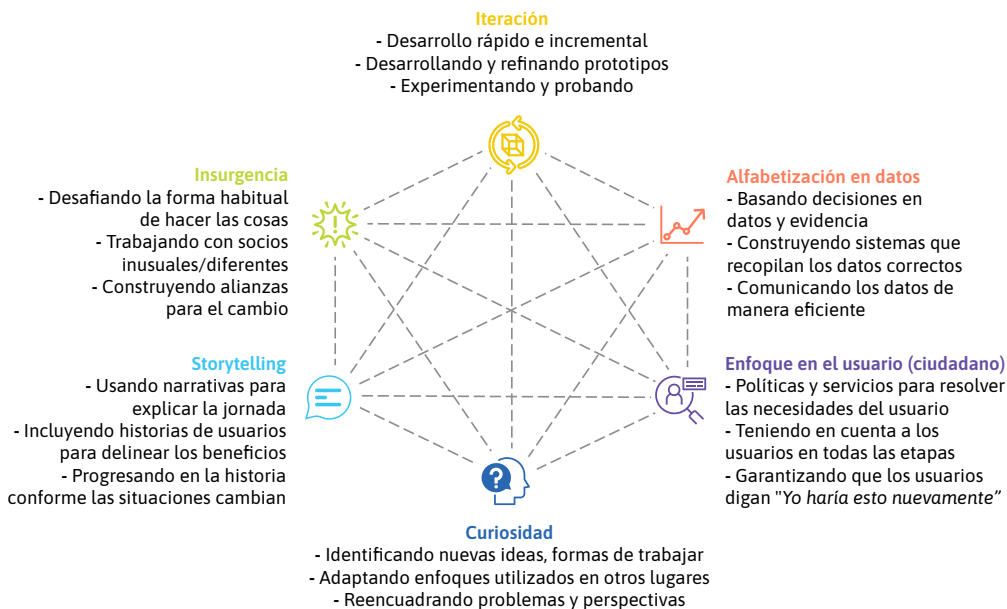
La matriz permite establecer estándares de desempeño para cada una de las seis competencias. Además de los cuatro elementos de prácticas para cada capacidad, expuestos anteriormente, la matriz propone tres niveles de desarrollo de las competencias que representan la evolución en términos de comprensión y adopción de habilidades para la innovación en el sector público:

- **Conciencia básica:** el primer paso para ser capaz de utilizar las habilidades de innovación con comprensión general de la práctica y de cómo se aplica en un contexto.
- **Capacidad emergente:** las habilidades pueden aplicarse de forma ocasional o con “baja intensidad”.
- **Practicante regular:** cada elemento de práctica puede adoptarse de forma más profunda y/o más sistemática.

Los documentos de la OCDE indican que estas áreas de competencias pueden posibilitar una mayor adopción de prácticas de innovación y, por lo tanto, un aumento del nivel de innovación. Pero no son las únicas para la innovación y no todos los servidores públicos necesitan utilizarlas en todos los aspectos del trabajo. En este sentido, existen muchos otros atributos, como la ética pública, la perspectiva estratégica de los servicios públicos y el enfoque en los resultados (ENAP, 2021, OCDE, 2018b).

El tipo de laboratorio que se pretende formar es determinante para la definición o priorización de cuáles competencias, habilidades y actitudes se requieren en el equipo y deben desarrollarse. En este sentido, la lista anterior puede guiar a los laboratorios, pero también es posible agregar otras competencias, como las capacidades de: planificar actividades; gestionar proyectos; utilizar métodos de identificación de problemas, causas y consecuencias; realizar reconocimiento de patrones y sistematización; utilizar nociones básicas de metodologías de investigación cualitativa y cuantitativa; realizar análisis crítico de datos y cuestionamientos; identificar necesidades y prioridades; realizar facilitación de grupos y trabajar en equipo.

**FIGURA 2 – COMPETENCIAS ESENCIALES PARA LA INNOVACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**



**Fuente:** OCDE, 2017 (traducido por Wegov).



### 4.3. LIDERAZGO Y DESARROLLO DEL EQUIPO

## ¿Cuál es el papel de los líderes en el desarrollo de los equipos y cuáles son sus competencias?

El equipo necesita ser orientado en relación con su papel, lo que significa garantizar que todos sepan cuál es el objetivo principal del laboratorio y cómo contribuyen a su alcance. Esta división de roles implica una reflexión del liderazgo sobre el tamaño adecuado y el reclutamiento del equipo. Pero también corresponde identificar el estilo de liderazgo y gobernanza, y sus competencias, habilidades y actitudes que ayudan a alcanzar los objetivos del laboratorio.

El estilo de liderazgo de los dirigentes del laboratorio define, en gran medida, el estilo de gestión de proyectos y cuán innovador será el laboratorio. Cuanto más horizontal y democrática sea la conducción, más abiertas y democráticas serán las discusiones y decisiones, generando mayor probabilidad de que el equipo tenga autonomía y se comprometa con los resultados.

La forma de trabajar y el modelo de toma de decisiones requeridos para generar innovación son diferentes de la gestión burocrática tradicional, tal como la conocemos. En lugar de ejecutores que no participan en las decisiones, los miembros de los equipos de proyectos de innovación son llamados a opinar, cuestionar supuestos, cocrear y aprender de los errores. En lugar de enfocarse en los medios o en las restricciones, las iniciativas tienen foco, desde su diseño inicial, en los aprendizajes generados durante el proceso y en los efectos deseados. En lugar de implementar una acción solo cuando esté completamente planificada, en el laboratorio la prueba viene antes,

para que los errores se conviertan en aprendizajes que permitan corregir el rumbo mediante iteraciones.

Entre sus atribuciones, al dirigente le corresponde apoyar al equipo para que asuma riesgos, sea creativo y también respaldarlo cuando la solución sugiera la interrupción o revisión de una propuesta o servicio ineficaz. Otra atribución es la definición de cómo será la relación con los actores, orientando a los servidores sobre quién será involucrado en los procesos y de qué modo. El líder del equipo de innovación debe entender cómo funciona el gobierno, establecer conexiones con actores interesados y patrocinadores políticos y, al mismo tiempo, tener acceso a nuevas formas de conocimiento y redes fuera del gobierno para aportar nuevas perspectivas y provocar al equipo (NESTA, 2014).

Una gobernanza más abierta ayuda a ganar legitimidad. Realizar acuerdos y programas de trabajo anual con órganos supervisores y socios garantiza que el equipo concentre la mayor parte del tiempo en las prioridades de sus patrocinadores. El *MindLab*, por ejemplo, para garantizar que el equipo se concentrara en las prioridades de sus patrocinadores, asignaba el 80 por ciento del tiempo del equipo a tareas específicas, y el 20 por ciento restante se mantenía libre para actividades *ad hoc* y demandas flexibles<sup>31</sup> (NESTA, 2014).

En relación con las competencias de los líderes, la OCDE (2018b) destaca que el perfeccionamiento de la capacidad, productividad e innovación en el sector público brasileño exige enfocarse en las

---

31. El *MindLab* elaboraba planes de trabajo anuales con su consejo de gobernanza, constituido por los secretarios permanentes de su ministerio y de su municipio socio, Odense. El laboratorio francés *La 27e Région* promovía vínculos con el gobierno de diferentes regiones de Francia por medio de un consejo compuesto por presidentes y vicepresidentes de las regiones (NESTA, 2014).

competencias necesarias para los líderes y analizar los mecanismos que refuerzan estas competencias y los incentivos existentes para que se pueda innovar.

El *benchmark* realizado por Enap (2021) identificó, en ocho países tomados como referencia, que las matrices de competencia de liderazgo en el sector público tenían como principal objetivo fomentar la innovación y la transformación gubernamental. El análisis también constató un conjunto de competencias comportamentales (*soft skills*), evidenciando que el dominio de competencias técnicas (*hard skills*) no es suficiente para asegurar la calidad y los resultados de los agentes públicos en posiciones de liderazgo.

Además de las seis capacidades de innovación que deben desarrollar todos los funcionarios públicos que mencionamos en la sección anterior, las competencias relevantes para que los líderes fomenten la innovación en el sector público, según Enap, son:

- **Visión de negocios:** habilidad para alinear procesos y recursos con prioridades de innovación. En este atributo se incluyen la construcción de coaliciones, conciencia estratégica, gestión financiera, gestión del cambio, diseño y gestión de personas y responsabilidad con transparencia (*accountability*).
- **Capacidades de innovación.**
- **Mentalidad (*mindset*):** incluye coraje, empatía, aprendizaje continuo, foco en resultados, habilidades digitales, conciencia interpersonal, inspiración y empoderamiento (ENAP, 2021).

La Matriz de Competencias para los líderes propuesta por Enap puede apoyar a los laboratorios en la construcción de su propio modelo. Se estructura en torno al paradigma de la construcción de valor público, entendido como la capacidad del Estado de ofrecer

respuestas efectivas a necesidades, derechos y expectativas de los ciudadanos. Este principio, que orienta la propuesta de la matriz de Enap, agrega atributos de legitimidad, confiabilidad, alto desempeño, buena gobernanza, agilidad, visión de futuro, innovación, transformación y foco en el usuario.

Las nueve competencias constituyen un núcleo de competencias esenciales de liderazgo que posteriormente deben detallarse en conocimientos, habilidades y actitudes. Este conjunto se organiza en tres grupos, a saber: estrategia (competencias relacionadas con la visión y la actuación estratégicas), resultado (desempeño y orientación a resultados) y personas (competencias de carácter personal, relacional y organizacional) (Figura 3).

La propuesta identifica un perfil ideal de líder que tenga habilidad para generar valor público, conozca el sector público y sea reconocido como íntegro, ejecutor, inspirador, movilizador, visionario, impulsor de la innovación y del cambio.

El concepto de cada competencia se presenta a continuación (ENAP, 2021, p. 32-50)<sup>32</sup>.

**Visión de futuro:** capacidad para imaginar y prospectar futuros, trazar directrices estratégicas para la organización y para la sociedad, teniendo como base las características históricas, el contexto y las tendencias en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, junto con la capacidad de imaginar y prospectar escenarios más allá del futuro inmediato.

**Innovación y cambio:** capacidad de cuestionar enfoques convencionales en la solución de problemas, adoptar nuevos *insights* para su acción, crear un ambiente propicio para la experimentación y la

---

32 Para el detalle del CHA de cada competencia, consulte Enap, 2021.

mejora continua, suscitar y fomentar ideas de vanguardia y nuevas formas de trabajar, adoptando medidas incrementales o disruptivas que conduzcan a la organización a responder adecuadamente al contexto y prepararse frente a escenarios futuros.

**Generación de valor para el usuario:** capacidad y sensibilidad para comprender las necesidades y expectativas de los usuarios en relación con los servicios del Estado, orientar la actividad de la organización hacia resultados y buscar la participación de la sociedad en el proceso de formulación e implementación de políticas y de los servicios públicos.

**Comunicación estratégica:** capacidad de desarrollar conceptos e ideas con claridad, comunicar propósitos, planes y estrategias e inspirar confianza; establecer una comunicación empática, persuasiva e influyente; capacidad de construir narrativas que representen y legitimen la actuación de la organización.

**Gestión para resultados:** dominio de los conocimientos sobre gestión, inherentes a la capacidad de tomar decisiones y gestionar de forma competente y estratégica los actos de la organización. Capacidad de actuar con base en desempeño, metas, resultados e impactos, contruidos de forma coherente con el contexto organizacional y social existente.

**Gestión de crisis:** capacidad de anticipar, identificar y administrar la ocurrencia de situaciones de riesgo, construir soluciones creativas, estratégicas y oportunas adecuadas al contexto. Capacidad de actuar frente a situaciones de imprevisibilidad y escasez, y de reaccionar bajo presión.

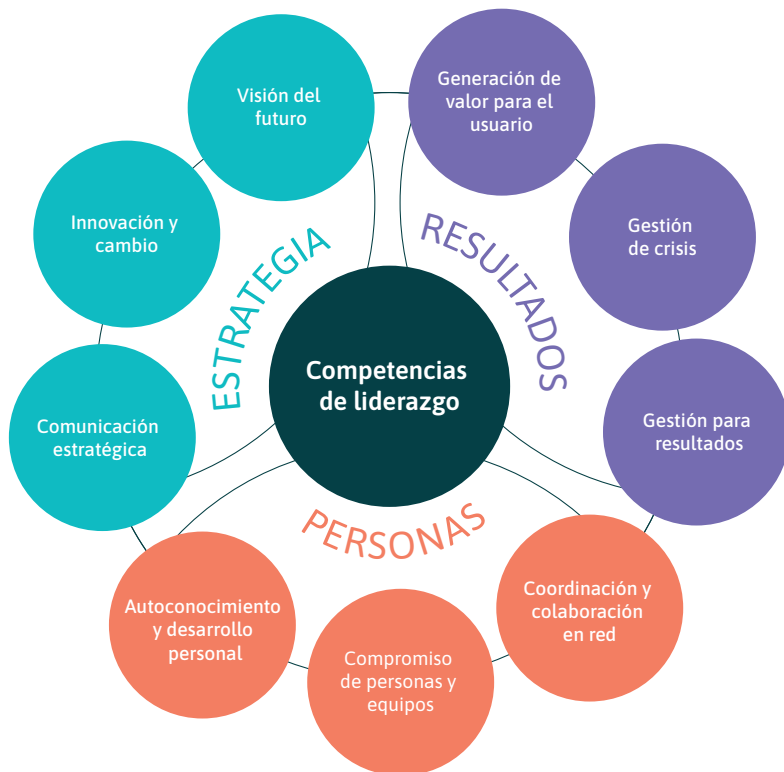
**Autoconocimiento y desarrollo personal:** capacidad de emplear el autoconocimiento y la inteligencia emocional en la construcción de su identidad como líder, reconocer íntimamente sus fortalezas y debilidades de carácter comportamental, administrar sus emociones de modo que contribuya a construir una cultura organizacional basada en valores humanos. Capacidad de identificar sus capacidades y limitaciones y asumir el compromiso con su propio desarrollo mediante la adopción de una postura de apertura al aprendizaje continuo.

**Compromiso de personas y equipos:** capacidad de conducir a las personas hacia la visión, la misión y los objetivos organizacionales, actuar como líder integrador, movilizador, incentivador y empoderador, constructor de un ambiente inclusivo, favorable a la cooperación y al trabajo en equipo. Capacidad de promover un liderazgo que asocie el alto desempeño del equipo con el bienestar de los individuos en su rutina de trabajo. Capacidad de valorar el capital humano de la organización, ofreciendo al equipo oportunidades de formación y de intercambio de conocimiento en el espacio organizacional, y promoviendo una cultura institucional propicia al aprendizaje continuo y al desarrollo de personas orientado a resultados.

**Coordinación y colaboración en red:** capacidad de desenvolverse con soltura en una línea de construcción de entendimientos que va desde la coordinación de intereses hasta la gestión de conflictos, favoreciendo la gobernabilidad mediante la construcción de coaliciones y consensos en torno a agendas de interés común. Capacidad de construir, movilizar y mantener redes confiables y abiertas con *stakeholders* que son, o pueden llegar a ser, actores importantes para el logro de los objetivos estratégicos de la organización. Capacidad de actuar en un entorno de gobernanza en red, construyendo alianzas y fortaleciendo las relaciones institucionales.

Aunque estas competencias han sido dirigidas a la formación de altos ejecutivos en el ámbito de Enap, como se basan en investigaciones realizadas recientemente en varios países, pueden considerarse referencias para que los laboratorios diseñen sus propios perfiles para orientar los procedimientos de selección, los planes de formación y desarrollo de personas y la evaluación del desempeño de los líderes.

**FIGURA 3 – COMPETENCIAS DE LOS LÍDERES**



**Fuente:** Enap, 2021.



## 4.4. APRENDIZAJE Y DESARROLLO DE LOS EQUIPOS

### ¿Cómo desarrollar las capacidades del equipo?

Las competencias del equipo de un laboratorio se desarrollan a lo largo de su trayectoria porque son requisitos específicos necesarios para los procesos de trabajo que no son tan comunes ni están tan disponibles en el mercado laboral del sector público.

Junto con las competencias relacionadas con conocimientos (saberes), las habilidades (capacidad de utilizar determinadas herramientas, por ejemplo) y las actitudes (comportamientos, orientaciones) tienen relevancia para los laboratorios porque trabajan provocando e incentivando cambios en la forma en que las personas piensan los problemas y las soluciones. Esto exige del propio facilitador atributos como:

- actitud de apertura a lo nuevo y asumir riesgos;
- empatía;
- capacidad de tejer relaciones;
- saber resolver conflictos;
- ser resiliente;
- agilidad mental;
- visión positiva y motivación.

Los atributos de naturaleza actitudinal, esenciales para el trabajo de los laboratorios, son difíciles de desarrollar únicamente mediante capacitación. Estos atributos generalmente se constituyen en la trayectoria de los sujetos y resultan en adquisiciones tácitas. Por ello, en general, se movilizan mediante acciones más elaboradas en la gestión de personas, en la vida cotidiana del trabajo y en los procesos de reclutamiento y selección (ENAP, 2021).

Los laboratorios tienen la oportunidad de provocar cambios principalmente en la dimensión de la vida cotidiana del trabajo de sus equipos y de los participantes de los proyectos. La característica de los procesos metodológicos aplicados —aprender haciendo— es válida tanto para el equipo de facilitadores de los laboratorios como para los equipos externos con los que trabaja, que son los “dueños” del problema, quienes aportan el conocimiento del tema que se está tratando, pero que también pasan por procesos de capacitación durante el proceso, pudiendo llevar aprendizajes a sus actividades en su lugar de trabajo.

El desarrollo de capacidades y el cambio de prácticas son efectos de la propia participación en el proceso, tanto para los facilitadores como para los participantes (BRANDALISE; WERNECK, 2022). Esto frecuentemente se deriva de experiencias con metodologías derivadas del diseño que generan un ambiente estimulante y creativo, con materialidad de los proyectos, capaces de provocar cambios en la forma de pensar sobre los problemas y las soluciones.

La investigación de evaluación realizada por GNova Lab con los participantes de los proyectos, acerca del *proceso metodológico* (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018), reveló que competencias relacionadas con la innovación fueron desarrolladas o adquirieron un nuevo sentido, como: análisis de problemas, empatía, incorporación de los usuarios e incluso la idea de que cualquiera puede convertirse en un innovador. También se observó que pasar por uno de estos procesos amplía la perspectiva de los participantes sobre las posibilidades de soluciones, y se ejercitan diferentes comportamientos, como asumir riesgos y desafiar el *status quo*. Las interacciones, la colaboración y las conexiones generadas por los procesos metodológicos, comúnmente destacadas en la literatura sobre innovación, también fueron identificadas.

Los procesos metodológicos utilizados también tuvieron efectos positivos tanto en la elaboración de los productos, cuya calidad fue reconocida, como en el cambio de mentalidad y de prácticas adoptadas por los participantes de los experimentos en momentos posteriores a los proyectos con el laboratorio. Esto refuerza la hipótesis de que la dimensión aplicada de las metodologías y los principios de trabajo que las rigen contribuyen a generar o fortalecer las competencias necesarias para promover la innovación (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018).

Un paso importante para que el aprendizaje del equipo del laboratorio ocurra y se consolide es realizar la documentación de los proyectos. La realización de registros sirve para construir una memoria organizacional y para realizar evaluaciones. Principalmente, para identificar y debatir las lecciones aprendidas, que son fundamentales para generar aprendizaje y conocimiento, y para poder realizar cambios en el laboratorio a lo largo de su trayectoria. Para ello, es necesario dedicar algún esfuerzo a documentar procesos, proyectos y metodologías probadas, tanto para tener apertura y aprender de lo que salió mal, como para identificar, difundir y celebrar éxitos (WERNECK *et al.*, 2020).

Cabe destacar que, además del aprender haciendo, de los registros y evaluaciones del equipo sobre los errores y aciertos, la capacitación continua del equipo, que involucra cursos, seminarios, comunidades de práctica y otras formas de aprendizaje, es fundamental para desarrollar habilidades y competencias individuales, grupales y relacionales, así como para la actualización de los enfoques metodológicos y conocimientos que se perfeccionan constantemente.

A lo largo del tiempo, las competencias requeridas pueden cambiar de acuerdo con la propia renovación del laboratorio o frente a cambios de contexto o de prioridad en la agenda de gobierno. Por ello, invertir en procesos continuos de capacitación es necesario. Las alianzas con organizaciones que realizan formación, como escuelas de gobierno, universidades nacionales y extranjeras y organizaciones del sector privado con o sin fines de lucro, pueden ser una alternativa<sup>33</sup>.

Para los procesos formales de desarrollo del equipo y de sus líderes, es necesario definir cuáles son las competencias esenciales de acuerdo con el foco del laboratorio (aquellas que ocupan un papel central en la estrategia) y cuáles son las competencias transversales para la realización de proyectos. Con base en el diagnóstico de competencias de innovación existentes, es posible identificar las brechas y trazar el Plan de Desarrollo de Personas para los equipos. Para ello, puede utilizarse una herramienta llamada Escala Comportamental para Innovación Pública (ECIP), creada por GNova Lab, que puede contribuir a realizar el diagnóstico y la evaluación de las etapas de cambios comportamentales y de modelos mentales de los equipos que participan en proyectos de innovación a lo largo del tiempo<sup>34</sup>.

---

33 Hay varios cursos disponibles en las áreas de innovación en plataformas gratuitas en lengua inglesa y en plataformas nacionales. La Escuela Virtual de Gobierno (EVG), gestionada por Enap, tiene en su portafolio cursos sobre innovación y metodologías (como este <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>).

34 Conozca el Toolkit: Aplicación de la Escala Comportamental para Innovación Pública – Ecip: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7562>>.

## 4.5. PARA SABER MÁS SOBRE EQUIPOS Y COMPETENCIAS PARA INNOVACIÓN

### COMPETENCIAS ESENCIALES PARA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO (OCDE/NESTA, 2017)

En traducción preparada por WeGov, este documento de la OCDE presenta las seis competencias clave mencionadas en el ítem 4.2, junto con una descripción de actividades ejemplificativas de cada competencia clave, así como evidencias relacionadas con tres niveles de madurez (conciencia básica, capacidad emergente y practicante regular). La versión en inglés también sugiere perfiles de profesionales gubernamentales de innovación, con especificación de roles a desarrollar y competencias necesarias.

Versión en inglés: <[https://bit.ly/competencias\\_ocde\\_eng](https://bit.ly/competencias_ocde_eng)>

Versión en portugués: <[https://bit.ly/competencias\\_ocde\\_port](https://bit.ly/competencias_ocde_port)>

### ESCALA COMPORTAMENTAL PARA INNOVACIÓN PÚBLICA – ECIP (GNOVA, 2022)

Esta publicación, que también incluye un kit de herramientas, presenta las bases conceptuales y el paso a paso para realizar una evaluación de las etapas de cambio comportamental para innovación pública utilizando la aplicación de la Escala Comportamental para Innovación Pública (ECIP). El método permite visualizar las tendencias de cambios comportamentales de equipos que participan en proyectos y programas de innovación, permitiendo verificar si esta participación provocó transformaciones en la forma de abordar problemas y soluciones.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7562>>

### **MATRICES DE DESARROLLO DE COMPETENCIAS PARA EL SECTOR PÚBLICO BRASILEÑO (ENAP, 2021)**

Los profesionales que actúan en el sector público, en diversos países, enfrentan el desafío de lidiar con sociedades más pluralistas y con problemas más complejos. ¿Cuáles son las capacidades necesarias para un servicio público adecuado a las finalidades actuales y futuras? ¿Cómo desarrollarlas? En este documento se presentan el debate internacional en relación con el desarrollo de competencias, el *benchmarking* realizado y las matrices con el conjunto de competencias de carácter transversal y esenciales de liderazgo para los funcionarios públicos brasileños.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6795>>

### **PEER REVIEW - COMPETENCIAS DE INNOVACIÓN Y LIDERAZGO EN LA ALTA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE BRASIL (OCDE, 2018)**

Este informe busca identificar las habilidades y competencias de liderazgo específicas necesarias para impulsar la innovación y su impacto en Brasil, así como los sistemas existentes para apoyarlas y reforzarlas. El informe presenta una contextualización de los desafíos de liderazgo en la administración federal de Brasil, seguida por una discusión sobre las habilidades de liderazgo consideradas más importantes. Posteriormente, analiza cómo la oferta y la demanda de competencias en líderes de la alta administración podrían reforzarse mediante medidas que pueden iniciar la implementación de un sistema de administración pública senior más efectivo, consistente y coherente.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3634>>

**I-TEAMS: THE TEAMS AND FUNDS MAKING INNOVATION HAPPEN IN GOVERNMENTS AROUND THE WORLD (NESTA / BLOOMBERG PHILANTHROPIES, 2014).**

Este informe, en inglés, cuenta la historia de 20 equipos, unidades y fondos establecidos por gobiernos que tienen la misión de hacer que la innovación suceda. Actúan en diferentes puntos del espectro de innovación —desde el foco en mejoras incrementales hasta la búsqueda de transformaciones radicales—. La publicación analiza cómo estas diferentes organizaciones lidian con cuestiones de liderazgo, equipo, métodos, recursos, alianzas y medición de impacto.

<[https://media.nesta.org.uk/documents/i-teams\\_june\\_2014.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/i-teams_june_2014.pdf)>

# 5. METODOLOGÍAS



Los equipos de innovación tienen un diferencial cuando dominan conocimientos y poseen habilidades para la identificación y resolución de problemas que están relacionadas con la forma de pensar del diseño y con enfoques experimentales. Un estudio comparado identificó que los laboratorios investigados en América Latina, América del Norte y Europa utilizan, en su mayoría, el *design thinking*, seguido por la etnografía, la economía del comportamiento y la ciencia de datos (RODRIGUEZ, s/d). Según la investigación realizada por Olejniczak *et al.* (2020), la orientación participativa que involucra representantes de varias partes interesadas en la exploración y cocreación de soluciones se utiliza en casi todos los laboratorios analizados de Europa, Asia y Australia.

Existen varias otras metodologías disponibles como investigación-acción, métodos ágiles y muchas otras que son creadas por los laboratorios. La selección de qué metodologías adoptar varía de acuerdo con los objetivos del laboratorio y con el tipo y el momento de desarrollo del proyecto. Las herramientas para los diversos enfoques son abundantes en Internet, con varios manuales disponibles, incluso en los sitios de los laboratorios.

Las llamadas herramientas son importantes, pero no bastan. Es necesario conocer las razones de su adopción, sus objetivos y qué tipo de conocimiento movilizan. El uso adecuado de metodologías ayuda a tomar mejores decisiones durante el recorrido del proyecto porque:

- profundizan la comprensión del desafío mediante la identificación de las necesidades de las personas y de aspectos relacionados con la vivencia, las motivaciones y las lógicas de quienes viven un problema público;
- amplían el conocimiento sobre el problema, el contexto, la realidad de los actores involucrados y amplían las posibilidades de solución que no eran visibles;
- tienen en su concepción teorías que sustentan el procesamiento de datos en información y conocimiento, provocan la imaginación e incitan la elaboración de síntesis.

Lejos de querer agotar el tema, este capítulo busca organizar el conocimiento sobre enfoques metodológicos, con el objetivo de posibilitar que las personas interesadas en el desarrollo de proyectos de innovación a partir de laboratorios puedan conocer y seleccionar aquellos con mayor adherencia a su foco de actuación.

Comenzamos con un marco de referencia teórico que sustenta las actividades y metodologías de los laboratorios en el diseño de políticas públicas. A continuación, exploramos cómo algunos enfoques específicos —experimentación, prácticas de diseño, pensamiento sistémico, enfoques ágiles y ciencias comportamentales aplicadas— pueden contribuir a la práctica de los laboratorios y al desarrollo de



proyectos de innovación. Concluimos presentando algunos mapeos de herramientas y enfoques para posibilitar que los equipos de laboratorios naveguen en busca de más referencias.

## 5.1. BREVE MARCO TEÓRICO

Olejniczak *et al.* (2020) destacan la naturaleza dialéctica del diseño de políticas aplicadas y los esfuerzos de los laboratorios por integrar diversas actividades y perspectivas en un único flujo, que fueron separadas en la elaboración y evaluación de políticas públicas: “Los laboratorios se equilibran constantemente entre la abstracción y la realidad, entre investigaciones para entender problemas y el desarrollo proactivo de soluciones para los problemas” (OLEJNICZAK *et al.*, 2020). Según los autores, esta es una característica que distingue a los laboratorios de otras instituciones, que tradicionalmente tienden a concentrarse en una única fase del proceso (por ejemplo, reflexión teórica o implementación).

Otra característica, que ya destacamos, es la orientación participativa que, aliada al enfoque centrado en el ser humano, posibilita que las ideas y soluciones de los ciudadanos sean incorporadas, llevando la ambigüedad al debate (OLEJNICZAK *et al.*, 2020).

A partir de un mapeo de las actividades de laboratorios investigados, Olejniczak *et al.* (2020) proponen una matriz (cuyas iniciales de las etapas forman la sigla REACT) con cinco áreas de actividades identificadas en la práctica de los laboratorios, que están acompañadas por herramientas y técnicas.

La primera dimensión de la matriz (Figura 4) se extiende desde la inmersión en la realidad hasta una abstracción más teórica de las

cuestiones abordadas. Capta la tensión existente en la práctica de políticas públicas entre la compleja realidad de un problema y los esfuerzos conceptuales para dar sentido a esa realidad, en la búsqueda de principios más generales que podrían aplicarse para resolver problemas. La segunda dimensión describe el involucramiento con la cuestión o problema de política pública en análisis. Abarca desde la investigación, enfocada en la comprensión del problema, hasta la creación de soluciones. Esta segunda dimensión ilustra la batalla continua en la práctica de políticas públicas para alimentar la toma de decisiones con diagnósticos capaces de integrar los *insights* de diversas investigaciones, por un lado, y por otro, la implementación de acciones.

Lo interesante de este enfoque es la visualización de dimensiones que deben estar presentes en los proyectos de innovación y que no siempre se explicitan: las relaciones entre investigación y teoría en la comprensión de la realidad y el cambio de las prácticas y de los problemas mediante intervenciones de políticas públicas. En este sentido, dominar métodos para proyectos de innovación implica un esfuerzo no solo práctico (uso de técnicas), sino también cierto dominio teórico para llegar al conocimiento sobre la cuestión abordada y sobre los cambios necesarios para alcanzar los efectos pretendidos.

Veamos una síntesis de las actividades mapeadas por los autores en los laboratorios analizados, que, en general, componen los métodos de diseño y experimentación en laboratorios.

**1- Redefinición de una cuestión o problema de política pública.**

El problema muchas veces es reenmarcado según la perspectiva del público objetivo, de los actores interesados y de los dirigentes.

**2- Exploración profunda de la realidad que se pretende cambiar.**

Implica la recolección de datos relevantes de múltiples fuentes para comprender los problemas, los comportamientos y el contexto del público objetivo.

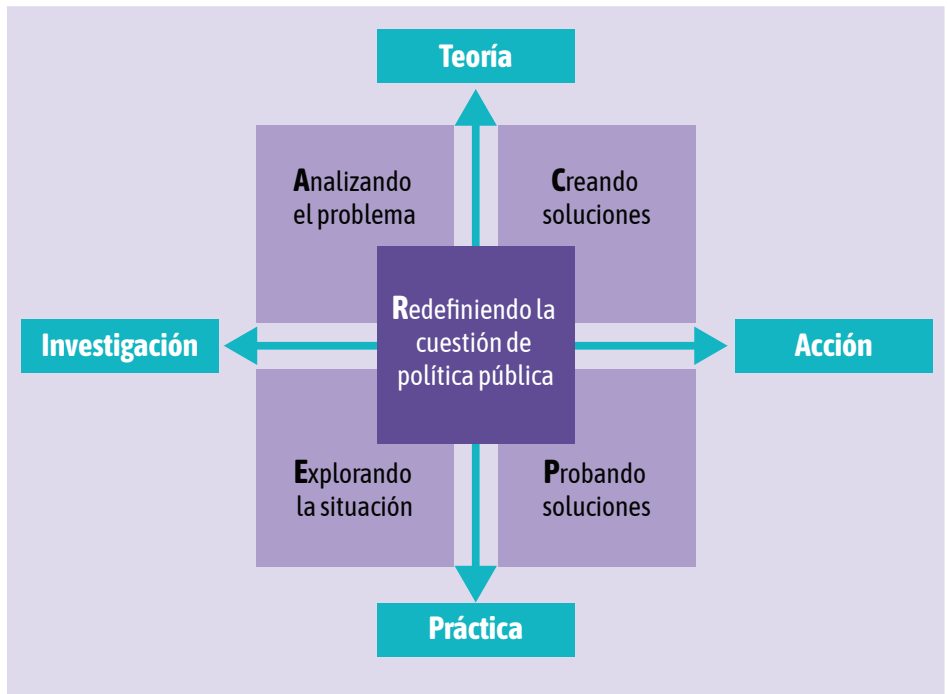
**3- Análisis de los datos.** Es un momento en el que se plantean hipótesis sobre los factores y los contextos que facilitan o dificultan el cambio deseado.

**4- Construcción de soluciones.** Los facilitadores asumen un papel activo y realizan talleres cuya tónica es la creatividad, en los que se construyen posibles soluciones para los problemas identificados.

**5- Prueba y experimentación.** Los laboratorios proporcionan un espacio seguro para la experimentación, permitiendo probar en la práctica los prototipos de las soluciones diseñadas.

Este proceso frecuentemente es iterativo porque nuevos descubrimientos pueden llevar a la revisión de fases anteriores.

**FIGURA 4 – MATRIZ REACT – UNA PROPUESTA GENÉRICA DEL PROCESO DE DISEÑO DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN**



**Fuente:** Olejniczak, 2020 (Con base en KUMAR, 2012; ANDREWS, 2015; MINDLAB, 2017).

Para cada uno de los cuadrantes de la figura, existen varias metodologías disponibles que son intercambiables dentro de cada fase. Por ejemplo: en la *(re)definición del problema* pueden utilizarse los cinco porqués, foco del proyecto, mapa de actores, teoría del cambio; la *exploración* puede involucrar etnografías, investigaciones, entrevistas, observaciones, recorrido del usuario; para el *análisis de problemas*, ciencia de datos, reconocimiento de patrones, personas, mapa de actores, recorrido del usuario, etnografías, etc.; y para la *ideación, brainstorming*, mapa de conceptos, modelos lógicos, escenarios, *blueprints*, diseño especulativo, etc. Y para las *pruebas*, tenemos prototipos, experimentos, juegos, simulación, entre otros (OLEJNICZAK, 2020).

Aunque un proyecto de innovación ideal abarque todas estas fases, un proyecto desarrollado en el ámbito de un laboratorio puede involucrar solo algunas de ellas. Hay casos en los que la mera reconfiguración del problema ya constituye un apoyo brindado por el laboratorio a la unidad responsable de la política pública, permitiendo operar un cambio significativo en la orientación de la política, capaz de “destrabar” nuevos caminos y permitir el desarrollo de nuevas rutas y soluciones. También hay casos en los que los equipos involucrados ya actuaron por cuenta propia en la redefinición y contextualización del problema, y el apoyo adicional de un laboratorio pasa a ser necesario en las fases de creación y prueba rápida de soluciones. Comprender mejor el contexto de trabajo y el nivel de madurez del equipo responsable del problema puede contribuir a una mejor definición de las etapas a emprender, evitando gasto innecesario de recursos.

Las metodologías importan; sin embargo, es necesario prestar atención a la dimensión política que atraviesa a los laboratorios que trabajan con políticas públicas, que proyectan futuros preferibles y deseados, lo que exige capacidad para comprender las relaciones entre diferentes actores y las disputas políticas existentes sobre las concepciones del proyecto. Un ejemplo es la forma en que los problemas ingresan al laboratorio y cómo se elaboran: quiénes son los autores de esta definición y qué gobernabilidad poseen para insertarlo en la agenda gubernamental?<sup>35</sup>

En este sentido, el debate sobre valores y principios a utilizar en los procesos de trabajo es tan importante como el dominio de las herramientas, porque orienta la adopción de métodos e instrumentos cuya elección no es neutra: “(...) la manera en que los laboratorios definen los problemas en los que se concentran, las ideas prácticas que derivan y las soluciones que diseñan son actos fundamentalmente políticos” (KIEBOOM, 2014 *apud* WILLIAMSON, 2015 p. 22).

Un ejemplo de sistematización de principios, a partir de una investigación realizada sobre GNova Lab, fue desarrollado por Ferrarezi, Brandalise y Lemos (2021) y puede servir de inspiración para los proyectos, incluso para orientar los objetivos de capacitación durante su desarrollo.

---

35 Cabe recordar que los problemas, desde la perspectiva de las políticas públicas, son construcciones políticas y sociales, y dependen del debate más amplio que ocurre sobre el reconocimiento de su relevancia, de la forma en que los grupos los definen y de su capacidad de incluir estos problemas en la agenda de gobierno. La forma en que el problema se define influye, así, en el diseño de las soluciones y en las estructuras de la política pública.

- **Involucramiento de usuarios y actores relevantes:** esfuerzo continuo para recoger la perspectiva del usuario para que el proyecto pueda marcar la diferencia en la vida de las personas.
- **Recorte concreto y problemas específicos:** investigación de ejemplos específicos y concretos como punto de partida para la construcción de modelos amplios y abstractos.
- **Identificación de oportunidades de innovación con base en *insights* y evidencias disponibles:** uso de conocimiento relevante de fuentes cualitativas y cuantitativas para informar los procesos de toma de decisión, identificación de oportunidades y generación de ideas.
- **Foco en efectos a alcanzar para cambiar la situación actual:** no comenzar con una solución lista en mente, sino iniciar con la reflexión sobre la teoría del cambio deseada y cómo las entregas del proyecto pueden contribuir a implicaciones estratégicas y cambios de comportamiento.
- **Hacer tangibles las ideas mediante prototipos:** mediante la materialización de ideas en formas provisionales, elaboración de preguntas exploratorias y pruebas para confirmar o refutar hipótesis iniciales sobre el problema y la incorporación del aprendizaje.

El cuestionamiento constante sobre el propósito del laboratorio y sobre la adecuación de las metodologías a sus proyectos —las teorías que las sustentan, su alcance y sus limitaciones, los sesgos y las posibles implicaciones— convierte al laboratorio en un espacio crítico, con capacidad para crear soluciones innovadoras y promover su propia transformación. Esta capacidad de reflexionar sobre su evolución, consolidar sus aprendizajes y las lecciones aprendidas de forma dialogada representa un buen indicador de la madurez de un laboratorio de innovación.

En el próximo apartado presentamos algunos ejemplos de cómo la experimentación puede llevarse a cabo, ya que constituye una característica distintiva de los laboratorios de innovación en gobierno.

## 5.2. EXPERIMENTACIÓN EN LOS LABORATORIOS

Las políticas públicas son un campo complejo y requieren un largo proceso de maduración para ser efectivas. Basta observar la trayectoria de políticas eficaces para percibir cómo su inicio es difícil, con muchos errores, instrumentos inadecuados o insuficientes, o una concertación de actores gubernamentales poco articulada, y numerosos ajustes deben realizarse en la fase de implementación. En general, la adopción de pilotos y la realización de pruebas para verificar si el diseño funciona todavía se utilizan poco para recoger evidencias y anticipar errores que ocurren durante el proceso de implementación, lo que puede acarrear enormes costos si los efectos programados no se cumplen.



Mediante la experimentación, es posible probar supuestos y pavimentar el camino para producir conocimiento y soluciones antes de la implementación de políticas y servicios (WILLIAMSON, 2015). La experimentación se entiende aquí como una serie de acciones con objetivos claros de aprendizaje, que parten de diversas fuentes de investigación.

La propuesta de adopción de prácticas de experimentación en el gobierno ha sido valorada porque es relativamente rápida y produce evidencias a partir de la vida real. Al anticipar problemas que ocurrirían en la implementación, se vuelve posible realizar los ajustes de rumbo necesarios sin desestabilizar las organizaciones. Los laboratorios de innovación son el espacio ideal para realizar experimentación porque la prueba ocurre en un espacio seguro, a cierta distancia de la rutina de trabajo de los equipos responsables de los problemas públicos, y cuentan con métodos apropiados para realizar nuevos descubrimientos y lidiar con la incertidumbre. Las propias características de un laboratorio de innovación, como vimos, apuntan a la experimentación (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018):

- entorno controlado para desarrollar y probar ideas que posibilitan generar innovaciones;
- permiso para actuar de forma diferente y cuestionar, según la lógica experimental de investigación;
- apertura de precedentes para prácticas que desafían la estructura establecida;
- búsqueda de la perspectiva de los usuarios para apoyar la decisión.

Experimentar consiste básicamente en explorar y probar una hipótesis (es decir, una explicación provisional y aún no confirmada del fenómeno) y comprobar si la realidad reacciona de la manera esperada. Es una forma de poner en práctica, ensayar y probar una solución, en lugar de solo reflexionar sobre ella. Sus principales beneficios son el aprendizaje derivado de las evidencias generadas por las pruebas, lo que abre posibilidades que hasta entonces no eran visibles o consideradas: “La posibilidad es hermana del aprendizaje, que a su vez es resultado del experimento” (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018, p. 21).

Esto implica formular preguntas: ¿lo que se esperaba como resultado realmente ocurrió? Si no, ¿qué se descubrió en las pruebas con las personas que pueda servir para apoyar la revisión de la solución? ¿Debe abandonarse la hipótesis inicial o pueden hacerse ajustes en la solución? Si el resultado esperado se obtiene, la hipótesis se confirma, sirviendo de base para nuevas exploraciones en un proceso iterativo. Sin la obligación de implementación inmediata, los gestores pueden pensar de manera más creativa y explorar la esfera de lo desconocido.

El objetivo final de la experimentación es, en síntesis, generar aprendizaje, a pequeña escala, de forma rápida y de bajo costo antes de la implementación de la solución. Los fallos se ven como oportunidades de cambio, pero requieren apertura al riesgo y a ejecutar las cosas de manera diferente. Este procedimiento conduce a un aprendizaje rápido porque permite descartar propuestas ineficaces antes de que adquieran mayor concreción e inversión, y fortalecer aquellas propuestas con mayor impacto (CHRISTIANSEN; BUNT, 2012).

Nunca está de más enfatizar este punto: el objetivo de un experimento es generar aprendizaje, y no necesariamente confirmar la hipótesis presentada inicialmente. Cuantas más pruebas se realicen, más errores ocurrirán. Desde la perspectiva de la experimentación y del diseño, esto genera más oportunidades de aprendizaje sobre el proyecto o sobre el problema. La experimentación trae esta posibilidad: poder equivocarse y ajustar durante el proceso, aprendiendo del error. Pero para ello es necesario arriesgar, condición básica de la experimentación.

Un experimento “funciona” cuando se aprende algo con él —incluso si el resultado obtenido es el rechazo de la hipótesis planteada—. Por este motivo, un laboratorio se configura como un espacio de autorización para la experimentación: solo en un espacio en el que un resultado inadecuado o inesperado sea entendido como algo bienvenido puede existir espacio para un aprendizaje efectivo.

Más allá de la visualización gráfica utilizada —una técnica empleada en el diseño que materializa el proyecto y facilita la comprensión de los participantes sobre elementos del problema y de las soluciones—, los registros del trabajo son fundamentales para la experimentación. El propósito es garantizar registros fidedignos que indiquen con claridad —y de antemano— tanto la(s) hipótesis a probar como las expectativas originales del equipo, además de la metodología propuesta para el experimento y para la recolección de datos. Registrar estas hipótesis —y, en la medida de lo posible, el desarrollo de los experimentos— permite minimizar sesgos de confirmación, así como identificar con mayor claridad los aprendizajes desarrollados a lo largo de la experimentación.

Existen diversas posibilidades de registro de procesos de experimentación. Una versión tan simple como eficaz está consolidada

en la “Guía Copicola 17 – Cómo formular e implementar iniciativas públicas a partir de la experimentación: El caso del Programa Lenguaje Simple de la Municipalidad de São Paulo” (SMIT, 2021), y se transcribe en el Cuadro 7 a continuación. El protocolo se deriva de un instrumento original utilizado tanto por MindLab como por GNova Lab. También merecen destaque las reflexiones adicionales sobre el proceso de experimentación en el sector público y los demás métodos y protocolos compartidos en dicha publicación.

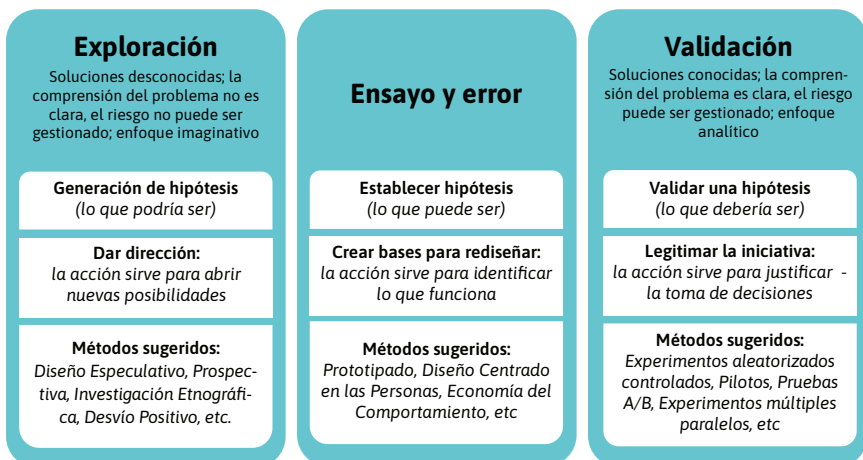
**CUADRO 7 – PROTOCOLO DE EXPERIMENTACIÓN**

<b>¿Qué quiero aprender con el experimento?</b>	
<b>Hipótesis:</b> ¿Qué hipótesis queremos probar? ¿Cuáles son nuestras expectativas con la prueba?	
<b>Paso a paso:</b> ¿Cómo probaré esta hipótesis? ¿Cuál será la metodología?	
<b>Observación:</b> ¿Cómo observaré?	
<b>Recolección:</b> ¿Cómo recogeré los datos?	
¿Qué aprendí con la prueba?	

Fuente: SMIT (2021).

Es importante notar que el término “experimentación” es utilizado de forma amplia por los laboratorios y no se circunscribe únicamente a métodos científicos experimentales. Existen métodos adaptados a diferentes finalidades, con distintos grados de rigor, dependiendo del contexto, de la cuestión, de las hipótesis y del grado de conocimiento previo sobre las posibilidades de solución. Así, pueden utilizarse métodos basados en enfoques de diseño (pruebas de hipótesis, prototipos, sondas, etc.), *insights* comportamentales y metodologías con mayor rigor científico (ej.: grupos de control), o incluso mediante pruebas más simples. Esta diversidad y complementariedad de enfoques puede comprenderse mejor a partir de un “*continuum*” de enfoques de experimentación (ver Figura 5).

**FIGURA 5 – CONTINUUM DE ENFOQUES EN LA EXPERIMENTACIÓN**



**Fuente:** Adaptado de Leurs e Isobel, 2018, p. 78.

En el extremo izquierdo del *continuum*, donde las soluciones son desconocidas, se necesita una mentalidad imaginativa capaz de abrazar la incertidumbre. Estos experimentos son exploratorios y buscan identificar encuadres para generar nuevos pensamientos y acciones. En el otro extremo, donde las soluciones son conocidas, las actividades se concentran en justificar decisiones y gestionar riesgos. Esta parte está guiada por una mentalidad analítica y sigue procedimientos con rigor metodológico, orientados a la validación o rechazo de hipótesis. En el medio, entre “explorar opciones” y “validar una solución”, existe una categoría de experimentos que se basa en una mentalidad al mismo tiempo imaginativa y analítica. Esta parte del enfoque se denomina “prueba y error” y la prototipación sería su método típico (LEURS; ISOBEL, 2018), en el que una hipótesis o ideas en una etapa inicial se prueban para comprender la solución potencial, así como los efectos imprevistos —positivos o negativos— que pueda tener.

Los autores del *continuum* destacan que la experimentación exitosa necesita de un proceso dinámico e iterativo con el fin de moldear su dirección, creando una base para rediseñar y legitimar la toma de decisiones.

Muchas veces, el proceso de experimentación de la aplicabilidad y viabilidad de una solución forma parte de un proceso más amplio que involucra inmersión en el problema, ideación, prototipado y prueba. Tales procesos, basados en prácticas de diseño, también son prácticas muy comunes en el día a día de los laboratorios de innovación. En el próximo apartado presentamos el papel del diseño en la generación de innovación en el sector público —incluso, y sobre todo, en las prácticas de los laboratorios de innovación—.



### 5.3. DISEÑO Y GENERACIÓN DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

El diseño es un campo amplio, con varios significados, y no es nuestra intención profundizar en sus numerosas categorías o en su historia. Sin embargo, recurrimos a una definición de diseño, hecha por el científico social Herbert Simon en 1968, que ayuda a comprender su relevancia para el sector público: practica el diseño quien “crea cursos de acción que buscan transformar situaciones existentes en situaciones preferibles” (SIMON, 1997, p. 111).

Este proceso atraviesa diferentes campos de conocimiento —incluido el de las políticas públicas—. La política pública también se asocia frecuentemente con un curso de acción o inacción elegido para lidiar con problemas, orientado a alcanzar un objetivo. Constituye un proceso que involucra un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular sobre una acción de gobierno. Establece un comportamiento propositivo, intencional y planificado que denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos (VILLANUEVA, 2006).

El enfoque de “diseño para política pública” adoptado por muchos laboratorios se basa en el supuesto de que el diseño trabaja con futuros deseables y desarrolla diversos medios para hacerlos realidad (CAMACHO, 2016). Se observa, así, una confluencia entre el campo de las políticas públicas y el diseño: ambos implican crear algo nuevo, reformular o alterar una situación específica para alcanzar un propósito con valor deseable; y ambos emplean metodologías específicas en las diversas fases de desarrollo de diagnósticos y de alternativas de solución de problemas.

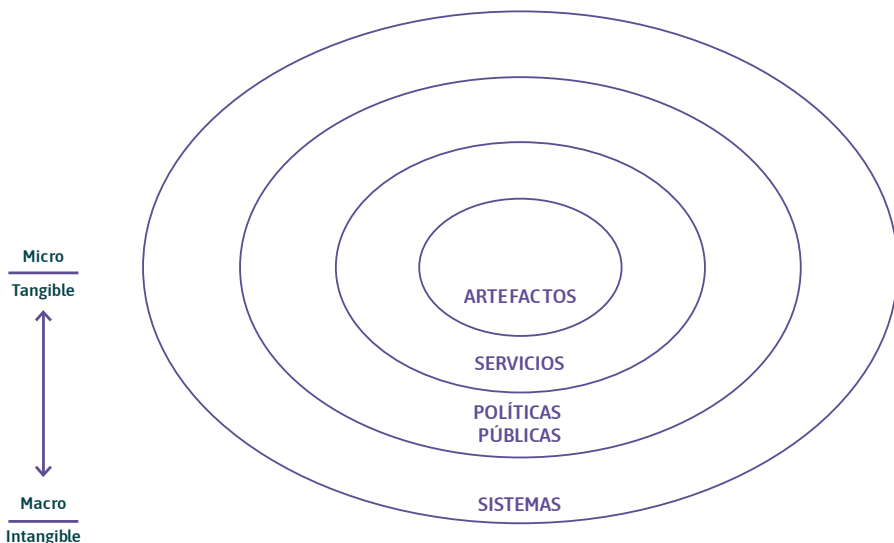
A veces, el entorno burocrático y jerarquizado de la administración tiende a generar distanciamiento de los afectados por las políticas y servicios, ya sean los burócratas de nivel de calle que implementan los servicios o los usuarios finales, que pocas veces son escuchados. Crear esta conexión más directa entre actores y gobiernos puede hacer que los servicios sean más coherentes con su finalidad y, en consecuencia, más eficaces, ya que atienden las necesidades y los derechos de los ciudadanos, pudiendo equilibrar el peso que las restricciones legales, administrativas, fiscales y cuestiones federativas han tenido en los cambios de políticas públicas.

Entre los principales diferenciales que el diseño puede aportar a los gobiernos, además de la experimentación en sí, se destacan los métodos que han sido adaptados para el involucramiento y la colaboración, que permiten que los funcionarios se abran a ver y escuchar la multiplicidad de perspectivas de los actores involucrados. El llamado “foco en el usuario” no es un tema nuevo en la gestión pública, pero el diseño renueva este principio al convertir la experiencia de las personas en un parámetro constitutivo desde el inicio del diseño de políticas públicas, más allá de los mecanismos de participación social existentes y de los diagnósticos realizados por los formuladores.

Además de que el diseño aporta una profundización sobre la importancia del involucramiento con la *experiencia concreta* de las personas, también introdujo el foco en el trabajo con los artefactos en las investigaciones y en el propio proceso de diseño y prueba de la solución. Según Brandalise y Werneck (2022), en el proceso de diseño, los artefactos constituyen las acciones propuestas para ser realizadas en la realidad: “Los artefactos se refieren a la escala más concreta y específica, a productos tangibles, puntos de contacto entre un público y una oferta de servicio o política pública” (BRANDALISE;

WERNECK, 2022, p. 13). Estas características del trabajo con artefactos y con la acción concreta permiten focalizar los esfuerzos en el proceso de construcción de la solución y brindan más posibilidades de implementar la solución (Figura 6). La materialidad del proceso de diseño se refiere tanto a la manipulación de materiales y objetos como a prácticas concretas de intercambio e interacción entre las personas. Los propios productos de las intervenciones de diseño no son artículos o monografías, sino propuestas para ser realizadas en la realidad (materialidad).

**FIGURA 6 – DIAGRAMA DE ESCALAS DE TRABAJO**



**Fuente:** Brandalise e Werneck (2022).

Los artefactos apoyan, así, la relación que se da entre las políticas públicas y el ciudadano, constituyendo una mediación entre los objetivos del servicio y la experiencia vivida por los usuarios. Un ejemplo es la herramienta *blueprint* del diseño de servicios, que busca la materialización de un servicio, detallando las etapas y los puntos de contacto con la población, observando la forma que este servicio adquiere y crea la experiencia del usuario<sup>36</sup>.

Aquí entran los métodos que permiten trabajar la comprensión del problema y la adecuación de las soluciones directamente con usuarios finales e interesados, con el uso de un lenguaje simple, haciendo visibles los problemas y tangibles las soluciones mediante observaciones, investigaciones y etnografías<sup>37</sup>, así como herramientas de visualización y prototipos. En la perspectiva del diseño, los problemas y las soluciones avanzan juntos, es decir, a medida que los problemas son explorados, se van creando hipótesis y soluciones provisionales.

---

36 Al diseñar un servicio público, también es necesario pensar en las formas en que será materializado en la entrega: desde un mostrador de atención, un sitio web, una escuela, hasta incluso un formulario. Las demandas y cuestiones específicas de la diversidad de género y raza o la situación de personas con discapacidad, por ejemplo, también deben ser consideradas en los artefactos producidos en el sector público (formularios con opciones diversificadas de género o raza, aceras adecuadas para personas con discapacidades, baños públicos con reglas de acceso para diferentes expresiones de género, etc.) (Curso Métodos y Herramientas para Innovación en Políticas Públicas, disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>).

37 Actualmente existen varios campos de estudio emergentes específicos, tales como: etnografía sonora (uso del sonido para comunicar los *insights* obtenidos en la investigación); etnografía digital (uso de plataformas de redes sociales para estudios); etnografía relacional (estudia procesos que involucran configuraciones de relaciones entre diferentes agentes o instituciones) (PINK, 2009 *apud* Curso Métodos y Herramientas para Innovación en Políticas Públicas, disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>).

La capacidad del diseño para lidiar con la ambigüedad, la actitud de empatía con los ciudadanos que genera aprendizaje, la producción de experimentación que permite arriesgar y equivocarse a bajo costo, entre otros factores, fueron incorporados por el *design thinking* (organizado por IDEO<sup>38</sup> inicialmente para el sector privado), que agregó una serie de otros métodos al proceso de creación colectiva.

Gran parte de los laboratorios orientan sus acciones por el *design thinking*, que es un “modo de pensar” propio del diseño y centrado en el ser humano. Con diferentes métodos de conocimiento que utiliza, el pensamiento de *design* (o pensamiento proyectual expansivo) contribuye a una forma más abierta y rápida de crear soluciones. El *design thinking*, vertiente que se volvió más conocida, es una forma de identificar y explorar problemas, generar y cocrear ideas, desarrollar prototipos y probar, integrando las necesidades de las personas desde el inicio del proceso. Existen varios textos y manuales sobre esta metodología y, por ello, presentamos solo una síntesis simplificada e indicaciones de lectura para profundización.

---

38 IDEO es una organización pionera en *design thinking*, que actúa en el área desde hace más de 40 años. La empresa también creó el enfoque de diseño centrado en el ser humano (*human-centered design*). Desarrollan estrategias y diseñan productos, servicios, marcas y experiencias digitales y tangibles para los sectores empresarial, social y gubernamental (<https://www.ideo.com/about>)

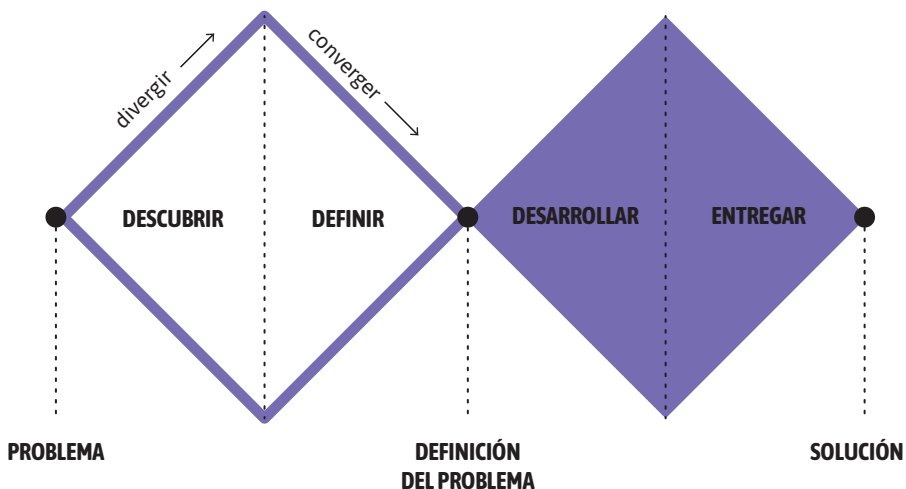
En general, en el momento inicial del proceso de diseño del proyecto se realizan investigaciones —la llamada “inmersión en la realidad”—. El objetivo es comprender el contexto y obtener información e *insights* de las personas involucradas con el problema que será objeto del desafío. A continuación, ocurre el análisis de los datos recolectados y un nuevo encuadre para la situación-problema, cuando se reestructura o incluso se redefine el problema o desafío. En la fase de ideación, se emplean enfoques creativos para la generación de ideas, soluciones y pruebas. Y finalmente, ocurre el diseño de la implementación, que implica un plan de pruebas y, eventualmente, ajustes y cambios.

Las fases exploratoria y analítica ayudan a elaborar hipótesis sobre las principales barreras que bloquean el comportamiento o efecto deseado; la fase creativa aporta ideas para soluciones que también constituyen hipótesis sobre tipos de intervención que pueden resolver esas barreras. Esta lógica está alineada con el proceso cognitivo humano de prueba de hipótesis como parte de la solución de problemas (EVANS, 2017 *apud* OLEJNICZAK *et al.* 2020), lo que hace que el proceso sea intuitivo y accesible para los profesionales (OLEJNICZAK *et al.*, 2020). Esta lógica también acerca las actividades relacionadas con el diseño a las actividades relacionadas con la experimentación. No es casualidad que “diseño” y “experimentación” sean dos de las principales marcas distintivas de los laboratorios de gobierno contemporáneos.

El llamado doble diamante del *design thinking* sintetiza el proceso y destaca los pensamientos convergentes y divergentes en las dos fases del proceso. En el “primer diamante”, que avanza desde el problema en sí hasta su redefinición, una fase de pensamiento divergente (descubrir) se complementa con una fase de pensamiento

convergente (definir). A su vez, en el “segundo diamante”, en el cual se avanza desde la (re)definición del problema hasta la propuesta de solución, la fase de pensamiento divergente está marcada por la ideación, mientras que el pensamiento convergente se consolida en la “entrega”, que puede implicar la prototipación de una o más de las soluciones imaginadas con las necesarias pruebas de solución (Figura 7).

**FIGURA 7 – DOBLE DIAMANTE DEL DESIGN THINKING**



Fuente: GNova Lab.

Se movilizan varios tipos de conocimiento durante este proceso iterativo, lo que requiere práctica y competencias capaces de impulsar al grupo en la dirección de la solución, estimulando el pensamiento concreto y abstracto, así como la reflexión durante la acción (MENDONÇA, 2019)<sup>39</sup>. Este proceso se basa en técnicas de visualización (bocetos, dibujos, diagramas, etc.) capaces de transmitir información e interrelaciones de forma clara y rápida, lo que facilita el involucramiento de las personas.

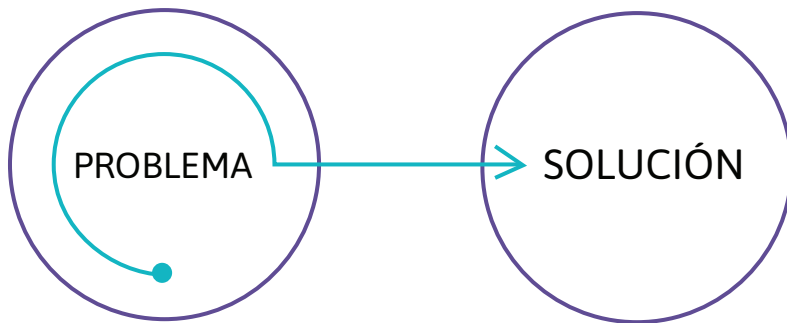
A pesar de la aparente linealidad del diagrama del “doble diamante”, es fundamental notar que los procesos de diseño rara vez son lineales. A diferencia de los procesos analíticos, en los que la definición de requisitos y la comprensión del problema parecen ser presupuestos lógicos que conducirían a la propuesta de solución, los procesos de diseño suelen estar marcados por idas y vueltas. La experimentación con determinadas posibilidades de solución puede llevar a la reconfiguración del problema y a la proposición de nuevas alternativas, las cuales pueden ser probadas para nuevos descubrimientos y nuevas reconfiguraciones del problema, y así sucesivamente, como se puede observar en la Figura 8 a continuación.

---

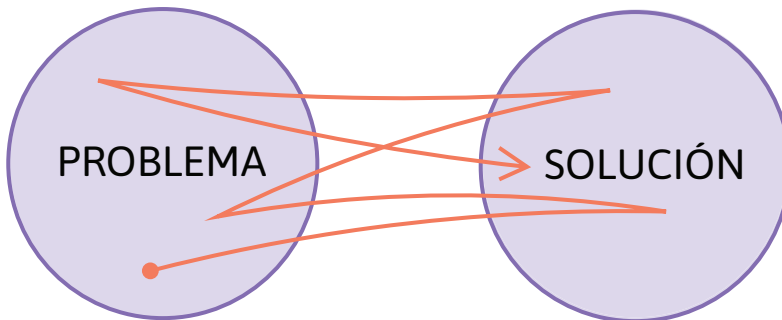
39 Un diferencial relevante del *design thinking* consiste en saber combinar tipos de pensamiento (analítico y sintético) y razonamientos (deductivo, inductivo y abductivo), y no en centrarse en solo uno de ellos (MENDONÇA, 2019).

**FIGURA 8 – ESPACIO DEL PROBLEMA Y DE LA SOLUCIÓN, SEGÚN ENFOQUES ANALÍTICOS Y DE DISEÑO**

## Enfoque Analítico



## Enfoque de Diseño



Muchos de los enfoques técnicos son transferibles y pueden ser útiles en varios procesos y desafíos cotidianos del sector público, y no solo en procesos de innovación. No se trata de sustituir a los formuladores de políticas públicas —mucho menos a las metodologías que utilizan—, sino de sumar esfuerzos, ampliando las posibilidades de intercambio entre estos campos de conocimiento y la selección de métodos adecuados a cada contexto.

En este sentido, puede ser útil para quienes deseen comenzar a utilizar métodos de diseño conocer las recomendaciones de la publicación *Design for Public Good* (Diseño para el Bien Público, traducción libre). Elaborada por una red (*Sharing Experience Europe*) de 11 socios europeos, presenta una serie de estudios de caso y herramientas para mejorar la comprensión del diseño para innovar en el sector público y facilitar la integración de métodos de diseño en la práctica convencional. Proponen una herramienta de diagnóstico en tres etapas para que los organismos del sector público analicen su nivel de uso del diseño y definan una hoja de ruta para el progreso (DESIGN COUNCIL, 2013).

La primera etapa del diagnóstico se define como *Diseño para problemas discretos (o individualizados)*, en ocasiones en que el *design thinking* no forma parte de la cultura organizacional y se contratan equipos de diseñadores para proyectos que abordan problemas discretos, que pueden ser grandes y tener implicaciones sistémicas. En la segunda etapa, *Diseño como capacidad*, el diseño se incorpora a la cultura de los organismos públicos y se utiliza en las operaciones y en la toma de decisiones. Finalmente, existe el *Diseño para política pública*, también llamado diseño estratégico, en el que el *design thinking* es utilizado por formuladores de políticas, muchas veces con diseñadores como facilitadores, para superar problemas

estructurales en la forma tradicional en que ocurre la formulación de políticas públicas (MCNABOLA *et al.*, 2013).

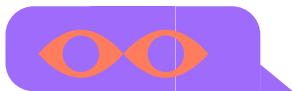
En relación con el *Diseño para política pública*, la publicación destaca que esta es una disciplina nueva y que su aplicación aún tiene carácter experimental. También señala que los diseñadores deberían aprender qué es el diseño de políticas públicas y conocer las necesidades de los formuladores, siendo probable que los formuladores del sector público requieran evidencias y evaluaciones de este trabajo para aceptar experimentarlo. Cita como ejemplos de esta etapa el trabajo del Helsinki Design Lab (Finlandia), del MindLab (Dinamarca), del *Behavioural Insights Team* y del *Design Thinking for the Civil Service* (Reino Unido) (DESIGN COUNCIL, 2013).

Entender el diseño como una ciencia de lo artificial, capaz de usar métodos —incluida la empatía— para diseñar futuros preferibles, en procesos iterativos, alternando pensamientos divergentes y convergentes, es la esencia del pensamiento de *design*. La complementación de este enfoque con otras visiones, ciencias o métodos puede llevar a otros enfoques compuestos o híbridos.

Un ejemplo es el llamado diseño *etnográfico*, que combina métodos *etnográficos*<sup>40</sup> —o el estudio de las características culturales de una determinada población— con prácticas de diseño, en busca de procesos de inmersión y descubrimiento más ágiles y efectivos (sobre esto, ver METELLO, 2018). Otro ejemplo es el llamado “Diseño

---

40 La etnografía explora los fenómenos culturales y sociales según la perspectiva y los testimonios de los sujetos o grupos, con el objetivo de comprender la interpretación de los sujetos sobre comportamientos, objetos y fenómenos. Se caracteriza por el estudio profundo de la realidad social y de los significados de normas, valores y patrones de conducta y se basa en el conocimiento empírico y experiencial, realizado mediante trabajo de campo. Exige sensibilidad y apertura al diálogo en una relación dialógica con el interlocutor (RESTREPO, 2016 *apud* FERNÁNDEZ, 2020).



centrado en el ser humano” (*human-centered design*), que pone un foco reforzado en las personas usuarias de un producto o servicio, con sus necesidades y exigencias, como requisitos para el diseño, la prototipación y la prueba (ver IDEO, 2009). O también el diseño sistémico, que aplica las prácticas de diseño al pensamiento sistémico para ayudar a diseñar las interrelaciones entre diferentes componentes de un sistema (y entre el sistema y su propio entorno), con el fin de captar mejor los efectos producidos entre ellos para posterior análisis y diseño de intervenciones (RIZARDI; METELLO, 2022a).

Buscar comprender la complejidad de las relaciones que involucran políticas públicas es esencial para la identificación de causas y efectos, así como para el diseño de soluciones. Por este motivo, es muy común que los laboratorios de innovación profundicen estudios, enfoques y metodologías relacionadas con el pensamiento sistémico —tema de nuestro próximo apartado—.

## 5.4. PENSANDO DE FORMA SISTÉMICA

Vivimos en un mundo complejo. Esto significa que nuestro día a día, los sistemas sociales en los que vivimos y las propias relaciones en sociedad están marcadas por una lógica de no linealidad e interdependencia entre los factores que componen los diferentes fenómenos de la vida social (RIZARDI; METELLO, 2022a). Para comprender un mundo complejo, es necesario reconocer sus grados de incertidumbre, así como identificar las interrelaciones que ocurren entre los diferentes elementos de un sistema y entre el sistema y el entorno en el que está contenido, reconociendo que los diferentes elementos contribuyen, cada uno a su manera, a los resultados obtenidos.

Como ya se mencionó, es muy común que los laboratorios de innovación se dediquen a problemas complejos (los llamados *wicked problems*), para los cuales no existe una solución lista o ideal. Es importante notar que esta visión y perspectiva de la complejidad, en el ámbito de las organizaciones y de las políticas públicas, permite comprender interacciones no lineales y autoorganizadas, así como la emergencia de nuevos resultados derivados del comportamiento colectivo. Cuantas más interacciones e interdependencias existan en una política pública específica, mayor será su complejidad, ya que el comportamiento de un elemento influye en el comportamiento de los demás y en el comportamiento del sistema en su conjunto (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012). En la medida en que el pensamiento sistémico proporciona herramientas para explorar o incluso intervenir en lógicas guiadas por la complejidad, resulta natural que estas posibilidades se exploren en el ámbito de los laboratorios de innovación.

Al identificar diferentes causas, ya sea en la búsqueda de una causa raíz o, sobre todo, en la búsqueda de una red interconectada de posibles causas, el pensamiento sistémico contribuye a los proyectos de innovación porque ayuda a comunicar, de forma gráfica e iterativa, las interrelaciones existentes —lo que permite comprender más profundamente las dinámicas que involucran los problemas públicos explorados y, por lo tanto, una mayor empatía en su comprensión y mejores *insights* en la búsqueda de soluciones.

Los enfoques sistémicos aportan nuevas miradas para el diseño de soluciones a problemas públicos, especialmente al cambiar algunos supuestos muy comunes en el sector público. Por ejemplo, el pensamiento sistémico permite mapear riesgos y restricciones relacionados con una solución propuesta, además de identificar la posibilidad de que las intervenciones se realicen en áreas menos evidentes, muchas veces alejadas de los análisis tradicionales de políticas públicas (RIZARDI; METELLO, 2022).

No es casualidad que las ciencias del diseño y el pensamiento sistémico a veces se unan en el ámbito de los laboratorios. Si el pensamiento sistémico permite mapear un sistema, entender las relaciones causales entre sus elementos y comprender los ciclos de refuerzo y de equilibrio (*feedback*) presentes en las relaciones mapeadas, el diseño es precisamente lo que permite la proposición de soluciones e intervenciones. Así, a partir de un mapa sistémico construido que sea capaz de señalar los diferentes elementos, sus relaciones y los ciclos causales inherentes a ellos, es posible encontrar los “puntos de apalancamiento” que permitan “tocar el sistema con el dedo” en busca de comprender los posibles efectos transformadores de esa intervención (RIZARDI; METELLO, 2022a).

Según Donella Meadows (2008, *apud* RIZARDI; METELLO, 2022b, p. 173) *leverage points*, o “palancas”, son “lugares en el sistema donde un pequeño cambio podría conducir a una gran transformación en el comportamiento”. Aún según Rizardi y Metello (2022b):

**Las palancas representan oportunidades de cambio en el sistema y poseen diferentes niveles de actuación. Por ejemplo, es posible trabajar en un nivel más profundo del sistema, cambiando el llamado paradigma del sistema, es decir, el conjunto de creencias, reglas y modelos mentales que permiten que exista. Transformar el paradigma exige mucho esfuerzo y, normalmente, implica un alto grado de incertidumbre, ya que puede cambiar toda la estructura del sistema. (...) En este nivel, la acción para el cambio es mucho más difícil, pero es el punto de mayor transformación de un sistema.**

En este punto, probablemente ya haya intuido que otro elemento importante en la implementación de posibles soluciones basadas en el pensamiento sistémico es precisamente un elemento esencial de los laboratorios de innovación: la experimentación.

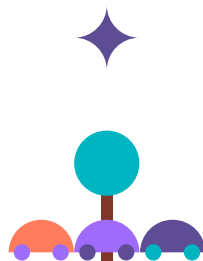
Como en los demás casos, deben tomarse precauciones para que el uso de enfoques de innovación no genere más riesgos que oportunidades de mejora. Un primer punto de atención es reconocer que, aunque esté orientado por la lógica de la complejidad, un modelo generado siempre es una simplificación de la realidad, que eventualmente puede dejar de capturar con riqueza de detalles la realidad que se busca representar. Identificar cuáles son los elementos relevantes, y cuáles son las relaciones y efectos en la relación entre ellos, es una actividad que requiere atención, sentido crítico, pruebas, validación y cierto conocimiento teórico. Aquí es importante evitar los riesgos del pensamiento único o de una uniformización del pensamiento que, al dejar de lado la diversidad, termine incurriendo en sesgos

que perjudiquen la adecuada comprensión del problema. La idea es buscar la participación (o validación) de personas que posean visiones, contextos y modelos mentales diferentes o complementarios.

El papel de un laboratorio, en general, es buscar soluciones o intervenciones que puedan transformar la situación actual en una situación preferible, a partir de servicios públicos y políticas públicas. Así, el uso de herramientas de pensamiento sistémico, como el mapa sistémico y los puntos de apalancamiento, no debe verse como un fin en sí mismo, sino como una herramienta para comprender la realidad desde su complejidad y como apoyo para el diseño de eventuales sugerencias de intervención.

Las exploraciones del GNova Lab en el campo del pensamiento sistémico fueron registradas en videos, libros y relatos de proyectos (ver, a este respecto el Mapa de Abordajes GNova Lab). Esta producción puede servir de referencia para el proceso de formación de integrantes de nuevos laboratorios de innovación.

Pero los laboratorios de innovación no viven solo de experimentos, diseño y reflexión sistémica. Gestionar proyectos de innovación requiere muchas veces un enfoque diferente, iterativo y ágil, en la propia forma de conducir los proyectos. Estas perspectivas se abordarán en el próximo apartado.



## 5.5. ENFOQUES ÁGILES

Más allá de la lógica experimental, de los enfoques de diseño y del pensamiento sistémico, otro modelo mental muy frecuente y deseado en los laboratorios de innovación consiste en el uso de metodologías ágiles para proyectos. Estos enfoques se originaron en proyectos relacionados con el desarrollo de tecnología —en particular, software— y terminaron expandiéndose a otras áreas de gestión, incluida la gestión pública.

En el campo del desarrollo de programas informáticos, las metodologías ágiles se desarrollaron a partir del Manifiesto para el Desarrollo Ágil de Software (BECK *et al.*, 2001), también conocido como “Manifiesto Ágil”, en el cual 17 programadores expresaron conjuntamente su visión del mundo sobre las posibilidades de mejora en el desarrollo de software, así como 12 principios orientadores de esta práctica. En sus propias palabras:

“Estamos descubriendo mejores maneras de desarrollar software, haciéndolo nosotros mismos y ayudando a otros a hacer lo mismo. A través de este trabajo, pasamos a valorar:

- individuos e interacciones más que procesos y herramientas;
- software en funcionamiento más que documentación exhaustiva;
- colaboración con el cliente más que negociación de contratos;
- responder a cambios más que seguir un plan.

Es decir, aunque haya valor en los elementos de la derecha, valoramos más los elementos de la izquierda.”

Esta visión se oponía a una visión previamente consolidada y dominante en el desarrollo de *software*: el desarrollo en cascada (también conocido como *waterfall*). A grandes rasgos, según este paradigma de desarrollo, era necesario agotar completamente, con amplia documentación y planificación, cada etapa del proceso de desarrollo de *software* antes de pasar a la fase siguiente. Así, era necesario agotar completamente toda la especificación de requisitos de un programa informático antes de pasar a la producción del código, y sería necesario desarrollar completamente el programa antes de implementarlo; implementarlo completamente antes de probarlo; y así sucesivamente. En esta visión “ultraplanificada”, descubrimientos o recordatorios de última hora tienden a quedar fuera del desarrollo (o a entrar solo en futuras actualizaciones, desarrolladas según la misma metodología).

Como el propio manifiesto expresa, este enfoque formal en la gestión de proyectos terminaba privilegiando la documentación formalista, la lógica de planificación, las cláusulas contractuales y la obediencia ciega a herramientas y procesos en detrimento del foco en las personas, de la colaboración con el cliente, de la adaptación del desarrollo a las necesidades de cambios de alcance y, sobre todo, del resultado práctico efectivo deseado (el *software* en funcionamiento). Cabe destacar, a este respecto, que el llamado “desarrollo ágil” no significa ausencia de planificación ni ausencia de documentación: significa que estos elementos son importantes, pero no son más importantes que los resultados prácticos (y su adecuación a las necesidades planteadas por los usuarios).

Entre los 12 principios detrás del manifiesto ágil, destacados por los propios autores, figuran elementos bastante alineados con los principios de innovación pública (e incluso con competencias relacionadas con la innovación en el sector público, como iteración y foco en el usuario). Temas como la satisfacción del usuario, la adaptabilidad, la entrega frecuente de soluciones ya funcionales y susceptibles de pruebas, incluso con un alcance solo parcialmente desarrollado, la humanización en la relación con clientes y socios basada en la confianza y la relación directa, la atención al diseño, a la simplicidad y a los resultados, así como la consolidación y reflexión sobre los aprendizajes, son elementos que integran los principios previstos por el manifiesto (BECK *et al.*, 2001).

A partir de estos elementos, es posible comprender cómo las metodologías ágiles ganaron destaque en relación con metodologías más formales de gestión de proyectos. De todos modos, es necesario identificar los casos en los que la eventual producción de documentación correspondiente pueda ser exigida —por ejemplo, en procesos contractuales, presupuestarios o de licitación, o en otros casos en que la ley eventualmente aún exija la producción de documentación en un nivel compatible con las formalidades correspondientes—.

También es posible entender cómo los métodos y enfoques ágiles pueden desempeñar un papel destacado en la gestión de proyectos en el sector público —especialmente en los laboratorios de innovación—. El “espacio de autorización” ofrecido por los laboratorios permite que haya menos temores respecto al uso de enfoques más informales, prescindiendo de documentaciones excesivas cuando sea posible. También merece destaque la atención al ciudadano, consistente en la recolección frecuente de *feedbacks*, en la entrega frecuente de soluciones ya funcio-

nales desde el inicio del proyecto, construyendo soluciones de forma incremental e iterativa, y con la preocupación de alinear las entregas con las demandas y necesidades de las personas que solicitan la intervención.

Otro aspecto “ágil” destacado es el trabajo en grupo, con alto grado de interacción y objetividad y baja jerarquización, aunque con un liderazgo claro. El foco en entregas específicas de corto plazo permite asignar recursos de forma optimizada; el contacto frecuente con los solicitantes —especialmente en el momento de la aprobación de las entregas— representa verdaderas “pruebas de hipótesis”, que permiten verificar si el desarrollo de la propuesta de solución avanza conforme a lo esperado o si serían necesarios ajustes de rumbo. Este espíritu de “entregas rápidas / validaciones / ajustes” se aproxima a la lógica de experimentación y también a la lógica de prototipado y prueba, relacionándose con prácticas de diseño que vimos anteriormente.

No son pocas las metodologías existentes orientadas a la gestión ágil de proyectos, como SCRUM (SUTHERLAND, 2014). La propia Escuela Virtual de Gobierno, plataforma digital de educación a distancia gestionada por Enap, ofrece cursos gratuitos con enfoques ágiles, tales como: Ágil en el Contexto del Servicio Público<sup>41</sup>, Cultura Organizacional Ágil Aplicada al Contexto Público<sup>42</sup>, Design Sprint Aplicado a Proyectos de Transformación Digital<sup>43</sup>, Uso de Lean e Inception en la Administración Pública<sup>44</sup>, entre otros. Estas iniciativas

---

41 Disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/317>>.

42 Disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/525>>.

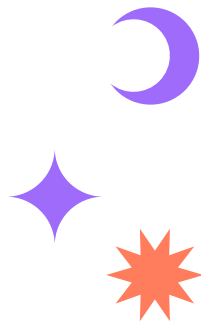
43 Disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/528>>.

44 Disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/527>>.

formativas, gratuitas y disponibles permanentemente para cualquier persona interesada pueden ser buenos puntos de partida para la capacitación de integrantes de un laboratorio.

Así como en el diseño, o en otros enfoques de innovación, la combinación de esta perspectiva ágil con otros elementos condujo a la derivación de metodologías. Tenemos, por ejemplo, el Diseño ágil para innovación social y desarrollo (RIZARDI; VICENTE, 2020), que busca conectar modelos mentales, métodos de gestión y herramientas relacionadas con el diseño y con perspectivas ágiles para contribuir a la gestión de proyectos de innovación. También tenemos la Inmersión ágil (FERRAREZI; LEMOS, 2018), que es un método para el proceso de inmersión, descubrimiento, ideación, prototipado y validación de ideas, acelerando el proceso de diseño de soluciones para problemas públicos. Ambos métodos contaron con la participación del equipo de GNova Lab en su concepción y registro y se presentan en forma de guías que pueden orientar a los equipos de laboratorios.

Otro campo del conocimiento muy explorado por algunos laboratorios de innovación —y con grandes posibilidades de impacto, incluso a bajo costo— es el de las ciencias comportamentales aplicadas. Trataremos de ellas en el próximo apartado.



## 5.6. EL PAPEL DEL COMPORTAMIENTO

Formular políticas públicas muchas veces significa diseñar actividades que buscan hacer que las personas realicen determinadas acciones. Inscribirse en un curso profesionalizante; registrarse en un programa de transferencia de ingresos; vacunarse —o llevar a los niños a vacunarse—; declarar su propio impuesto sobre la renta: todas estas son actividades que pueden situarse en la interfaz entre el Estado y el ciudadano, y que terminan requiriendo una acción —o comportamiento específico— del ciudadano o de la ciudadana para que la política o el servicio público sean efectivos. Diseñar tales actividades muchas veces implica intuir qué temen, esperan, buscan o desean estos ciudadanos o ciudadanas. O incluso cuáles son las mejores formas de despertar tales deseos, movilizar tales búsquedas o neutralizar tales temores.

Muchas veces, sin embargo, la formulación de políticas públicas termina asumiendo que las personas son seres inevitablemente racionales, plenamente movilizados por sus propios intereses y siempre buscando maximizar sus beneficios. Esta visión puede conducir a “puntos ciegos” en las políticas, ignorando los comportamientos reales —y las imperfecciones— de los individuos y conduciendo a políticas que no siempre generan los resultados esperados.

En las últimas décadas, el campo de las ciencias comportamentales aplicadas —entre las cuales se incluye la economía del comportamiento— ha ganado un protagonismo significativo. Este estudio de los comportamientos humanos —y de los verdaderos motivos detrás de decisiones aparentemente irracionales— ha contribuido en diversos dominios, como el derecho, la publicidad, el diseño y, por qué no, la administración pública. Comprender los motivos que movilizan a las

personas, así como el funcionamiento de los sesgos en los procesos de decisión y de los mecanismos de incentivo, aceptación y rechazo, permite prever los resultados esperados de intervenciones públicas con mayores probabilidades de éxito y diseñar intervenciones más adecuadas y alineadas con los propósitos esperados.

Un tema destacado en este campo es el desarrollo y la aplicación de los llamados “*Nudges*”. Según Thaler y Sunstein (2009), un *nudge* es “(...) un estímulo, un pequeño empujón; es cualquier aspecto de la arquitectura de elección capaz de cambiar el comportamiento de las personas de forma previsible sin vetar ninguna opción y sin ningún cambio significativo en sus incentivos económicos” (THALER; SUNSTEIN, 2009, p. 11). Entiéndase aquí arquitectura de elección como el “diseño” del proceso, del contexto o del sistema en el que una persona tiene el derecho de elegir algo. El *nudge* no prohíbe, solo busca una forma de “sugerir” a las personas que tomen la opción más adecuada para ellas, sin establecer ninguna prohibición legal ni incentivo económico al respecto. Estas posibilidades, cuando funcionan, tienden a mejorar los comportamientos (o acercarlos a los comportamientos deseados), a menudo a bajo costo y con respeto a las libertades individuales.

Existen diferentes niveles de “validación” en la relación entre políticas públicas y ciencias comportamentales. Según Lourenço *et al.* (2016), en primer lugar tenemos las “políticas públicas *alineadas* con las ciencias comportamentales”: aquellas intervenciones e iniciativas que, al menos *a posteriori*, pueden entenderse como alineadas con evidencias comportamentales. En segundo lugar, tenemos las “políticas públicas *informadas* por las ciencias comportamentales”: en estos casos, existen evidencias científicas que indican la validez de mecanismos comportamentales similares, y la intervención se

basa en estas evidencias. Por último, tenemos las “políticas públicas probadas por las ciencias comportamentales”: en estos casos, las intervenciones fueron probadas y su implementación a escala ocurrió solo después de resultados positivos.

Cabe notar, en este caso, que el estándar de oro de las intervenciones basadas en el comportamiento es precisamente aquel que parte de experimentos con validación estadística. El cuidado de realizar pruebas de intervenciones —o de analizar los resultados en intervenciones que no hayan sido precedidas por pruebas— no es algo superfluo: como los comportamientos suelen estar asociados a elementos culturales, es común que una intervención específica que haya funcionado en un territorio no produzca el mismo efecto práctico en una cultura diferente.

El campo de las ciencias comportamentales es amplio y existe una extensa producción académica y práctica sobre su aplicación a políticas públicas. También son frecuentes y relevantes las consideraciones éticas que deben tenerse en cuenta al diseñar pruebas e intervenciones (por ejemplo, HANSEN, 2019). Además, existen guías específicas con recomendaciones para la creación de equipos de diseño comportamental para políticas públicas, por ejemplo, en el contexto urbano (BARROWS, 2018). Otras organizaciones —como el *Behavioral Insights Team* británico, la estadounidense Ideas 42, entre otras— también han producido material significativo.

En Brasil, GNova Lab también se encuentra entre las organizaciones que han producido material de referencia sobre el tema. Existen algunos volúmenes producidos en la Colección Innovación en la práctica relacionados con el uso de insights comportamentales, como la *Guía de utilización de la herramienta comportamental Simplex* *Mente en proyectos de innovación* (CAMPOS FILHO et al., 2020), o la

guía sobre *Insights comportamentales para el diagnóstico y diseño de políticas públicas* (LICHAND; SERDEIRA; RIZARDI, 2022).

De forma innovadora, algunos de los métodos, como Simplex Mental, están disponibles en varios formatos, como juego de cartas<sup>45</sup> y aplicación para teléfono móvil<sup>46</sup>, permitiendo una variedad de formatos y usos, incluso en talleres. La Escuela Virtual de Gobierno también ofrece cursos gratuitos que cubren esta temática, aunque sea parcialmente, como Métodos y Herramientas para Innovación en Políticas Públicas<sup>47</sup>, *Employee Experience (EX): Compromiso y Productividad en el Sector Público*<sup>48</sup>, y *Economía del Desarrollo Comportamental en Políticas Públicas*<sup>49</sup>.

Después de captar algunas tendencias, modelos mentales y enfoques de innovación que pueden utilizarse en laboratorios de innovación, es momento de realizar un *sprint* final e identificar dónde encontrar —y cómo elegir— herramientas adecuadas para cada ocasión. Este es el tema del próximo apartado.

---

45 Disponible en <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3973>>.

46 Disponible en <[https://bit.ly/simplesmente\\_app](https://bit.ly/simplesmente_app)>.

47 Disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>.

48 Disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/805>>.

49 Disponible en <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/631>>.



## 5.7. ALGUNOS MAPAS DE ENFOQUES Y HERRAMIENTAS

Para dar mayor tangibilidad a los enfoques mencionados en los apartados anteriores, es importante percibir que los diferentes métodos presentados hasta ahora pueden implementarse mediante distintas herramientas y técnicas. Cada vez es más frecuente que instituciones dedicadas a promover la innovación organicen sus acervos en forma de mapas de enfoques o kits de herramientas (los llamados *toolkits*), como forma de sistematizar sus aprendizajes y permitir su difusión y utilización.

Muchas de estas herramientas tienen el formato de “*canvas*”, o lienzos. Consisten en un diagrama amplio, frecuentemente de una sola página, que se imprime en gran formato, con un propósito específico y con indicaciones de uso. En general, la propuesta es que el diagrama sea completado en una actividad individual o grupal, mediante dibujos, anotaciones o textos. Es común que las anotaciones sean realizadas por los participantes mediante *post-its*, que permiten su posterior reorganización o consolidación, buscando el reconocimiento de patrones, identidades, conexiones u oposiciones entre las ideas presentadas por los diferentes participantes, en busca de *insights*.

También es importante percibir la distinción entre un *proyecto* de innovación y una *actividad* de innovación. Un proyecto puede entenderse como un conjunto de actividades de innovación, organizado en una o más sesiones, orientado a una finalidad específica. Un proyecto de rediseño de una política pública, por ejemplo, puede realizarse a lo largo de varias sesiones. En cada taller pueden realizarse una o más actividades de innovación (como, por ejemplo, una entrevista, una sesión de *brainstorming* o el llenado de un *canvas* de recorrido del usuario).

Las actividades de un proyecto —o de una sesión de un proyecto, como un taller— deben planificarse de acuerdo con los fines pretendidos, ejecutando acciones o actividades orientadas a la producción de los resultados que se busca obtener. Las actividades previstas se diseñan de forma encadenada, mediante la elaboración de un “hilo lógico”, que funciona como una especie de “guion” de la actividad.

A continuación presentamos algunas referencias sobre métodos, enfoques, herramientas y guías útiles para el desarrollo de actividades de innovación, sin pretensión alguna de agotar el tema. En el día a día de un laboratorio es común que diferentes participantes terminen especializándose en algunos de los enfoques propuestos. También es común que este banco de herramientas se vaya construyendo y consolidando conjuntamente a partir de la experiencia práctica vivida por los participantes durante la gestión de proyectos y actividades. Las indicaciones a continuación son solo un punto de partida para esta práctica —y nunca un punto de llegada—.

### **5.7.1. EL MAPA DE ENFOQUES DEL GNOVA LAB**

El Gnova Lab lanzó en 2022 el proyecto Mapa de Enfoques<sup>50</sup>, con el fin de presentar las principales metodologías y enfoques probados por el laboratorio, que pueden ser utilizados por equipos de gobierno en varias etapas de una política pública.

El mapa se divide en tres grandes ejes: (i) la experimentación basada en diseño, que involucra actividades guiadas por *design thinking*, diseño sistémico y diseño etnográfico; (ii) enfoques complementarios al diseño —son métodos y herramientas probados para complementar y añadir capacidad innovadora a los ciclos iterativos basados en

---

50 Mapa de enfoques: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>>.

diseño, como aquellos guiados por el uso de soluciones de tecnología de la información, por las ciencias comportamentales, por el lenguaje simple, por los análisis de evidencias y por los estudios de futuro—; y (iii) actividades de fomento al ecosistema —proyectos, eventos y publicaciones realizados como formas de apoyo a la innovación o a la gestión de las unidades de innovación—.

Todos los enfoques presentados en el mapa fueron prospectados por el equipo de GNova Lab. Uno de los focos del laboratorio es la prospección de nuevas metodologías, de nuevos servicios, tecnologías y temas fronterizos al sector público —nacionales e internacionales— y el cultivo de redes con múltiples especialidades. Muchas de estas publicaciones ya fueron mencionadas en este libro, pero el Mapa de Enfoques las resignifica de forma visual, permitiendo encontrar dónde y cómo estas publicaciones se encajan en el contexto de la práctica del laboratorio. El mapa posee *links* que permiten navegar fácilmente por la vasta producción de conocimiento y por los registros de aprendizajes desarrollados por el laboratorio.

### 5.7.2. REFERENCIAS SOBRE FACILITACIÓN DE CONVERSACIONES

Como se señaló, gran parte de las actividades de un laboratorio, a nivel “micro”, se refiere a establecer momentos en los que se realizan diálogos significativos entre personas con el objetivo de producir “insumos” para un proyecto. En general, estos insumos representan una amalgama de la posición del grupo, consolidando diferentes posiciones, opiniones, conocimientos y visiones en su riqueza y diversidad. Transformar una reunión de personas en un “insumo” para el proyecto es una actividad que requiere algún método y habilidad. Compartimos a continuación algunas referencias útiles para esta finalidad.

#### 5.7.2.1. ESTRUCTURAS LIBERADORAS

Basado en la obra de Lipmanowicz y McCandless (2013), las estructuras liberadoras son un conjunto de enfoques con el objetivo de incluir y comprometer a los participantes, buscando operar la construcción colectiva de conocimiento en busca de mejores resultados. Parte del supuesto de que muchas de las estructuras convencionales de organización de diálogos (reuniones, conferencias, presentaciones, etc.) suelen obstaculizar la inclusión y el compromiso, generando distanciamiento o inhibición entre diferentes participantes. El libro (así como el *website*<sup>51</sup> y la aplicación para teléfono móvil<sup>52</sup>) contribuyen con enfoques alternativos fáciles de implementar, organizados en forma de microestructuras que permiten la construcción de diálogos o conversaciones significativas.

---

51 Disponible en <<http://www.liberatingstructures.com.br/>>.

52 Disponible en <<https://www.liberatingstructures.app/en/>>.

Actualmente existen 33 estructuras liberadoras orientadas a los más diversos propósitos. Cada microestructura se presenta en forma de cinco elementos: 1) una invitación estructuradora, que orienta la conversación; 2) una referencia a la organización del espacio y a los materiales necesarios para la práctica; 3) la forma en que se distribuye la participación; 4) la configuración de los grupos; y 5) una secuencia de pasos, con la correspondiente asignación del tiempo previsto para las actividades descritas. Cada estructura también presenta una breve descripción de su propósito, destacando el tiempo total esperado y lo que es posible alcanzar con esa práctica; además de consejos, trampas que deben evitarse, posibles combinaciones y variaciones en el uso de la estructura liberadora, así como de ejemplos, materiales relacionados y, cuando corresponde, consejos de facilitación.

Las diferentes estructuras comparten la misma lógica: producir conocimientos en grupo con mayor eficacia. Sin embargo, diferentes estructuras poseen distintos propósitos específicos. La estructura “1-2-4-all”, por ejemplo, tiene como finalidad “involucrar a todos simultáneamente en la generación de preguntas, ideas y sugerencias”. La estructura “*Wicked questions*” tiene el propósito de “articular los desafíos paradójicos que un grupo debe enfrentar para tener éxito”; mientras que la estructura “*Ecocycle Planning*” tiene el objetivo de “analizar el portafolio completo de actividades y relaciones para identificar obstáculos y oportunidades para el progreso”. Algunas de ellas pueden corresponder solo a conversaciones estructuradas, separadas en etapas; otras pueden contar con *canvas* específicos y exigir actuación creativa, uso de *post-its* o materiales adicionales.

La aplicación de estructuras liberadoras parte de una serie de diez principios específicos<sup>53</sup>, orientados a promover interacciones significativas:

1. incluir y liberar a todos;
2. practicar profundo respeto por las personas y las soluciones locales;
3. construir confianza a lo largo del camino;
4. aprender fallando (cayendo hacia adelante);
5. practicar el autodescubrimiento a partir del grupo;
6. amplificar libertad y responsabilidad;
7. dar énfasis a las posibilidades: creer para ver;
8. invitar a la destrucción creativa para posibilitar la innovación;
9. comprometerse en una curiosidad seriamente divertida;
10. jamás comenzar sin un propósito claro.

---

53 Disponibles en <<http://www.liberatingstructures.com.br/principios/>>.

Tales herramientas de diálogo pueden utilizarse como actividades específicas dentro de un proyecto de innovación, siempre que haya espacio y libertad para ello, además de claridad de propósito. También existen metodologías y formas complementarias para estructurar y organizar conversaciones. La guía de facilitación remota, mencionada en el próximo ítem, puede contribuir a tal finalidad.

#### 5.7.2.2. GUÍA DE FACILITACIÓN REMOTA

Aunque fue producida como una guía orientada a la facilitación por medios *online*, en actividades a distancia, la *Guía de facilitación remota* (ZIMMERMANN, 2021) también puede ser útil para la conducción de actividades presenciales. Escrito durante la pandemia, el libro presenta consejos generales sobre la facilitación de reuniones y sobre cuestiones específicas relacionadas con el uso de herramientas digitales para estas finalidades.

La facilitación se describe como “el trabajo de facilitadores(as) en la planificación, conducción del grupo y sistematización de los resultados, con técnicas y soluciones innovadoras y singulares para desafíos públicos” (ZIMMERMANN, 2021, p. 10). El libro presenta una serie de técnicas y buenas prácticas, con consejos, reflexiones objetivas, sugerencias de herramientas tecnológicas para diferentes finalidades, de actividades y prácticas, instrucciones y materiales necesarios, así como sugerencias para estimular la motivación y la participación activa en actividades *online* o híbridas —un desafío muy frecuente—.

### 5.7.3. EL PAISAJE DE ENFOQUES DE INNOVACIÓN

Coronando el trabajo de indicación de referencias, el paisaje de enfoques de innovación, del *think-tank* británico Nesta, es una verdadera biblioteca de referencias estructurada en forma de mapa mental. De autoría de Bas Leurs (2018), publicado originalmente en el sitio de Nesta<sup>54</sup>, el paisaje mapea los diversos métodos y enfoques de innovación encontrados por el autor durante su estudio de prácticas de innovación en gobierno. Cada punto en el mapa corresponde a un enfoque diferente de innovación. El propio artículo en internet presenta *links* para referencias adicionales que pueden aportar reflexiones o instrucciones sobre cada uno de los enfoques citados.

Una parte significativa del valor de este trabajo proviene de su configuración gráfica. Los más de 100 enfoques y métodos fueron distribuidos en cuatro grandes “espacios”: el espacio del talento, el espacio de la solución, el espacio de la inteligencia y el espacio de la tecnología.

La configuración del Espacio de la Inteligencia, con foco en enfoques que contribuyen a captar mejor el contexto y establecer una comprensión de la realidad, tiene potencialmente una configuración más académica —y se aproxima en gran medida a las actividades relacionadas con el “descubrimiento” y la “inmersión”, en los procedimientos de diseño—.

A su vez, el Espacio de la Solución, orientado a “dar forma a la realidad”, se centra en métodos que ayudan a probar y desarrollar soluciones, en una lógica más emprendedora y de desarrollo de intervenciones.

---

54 Para la v2, ver <[https://bit.ly/landscape\\_nesta](https://bit.ly/landscape_nesta)>.

En comparación con los procedimientos de diseño, parece estar más conectado con los procedimientos relacionados con prototipado y prueba, aunque no exclusivamente limitado a ellos.

Los otros dos espacios ofrecen una buena dimensión de lo que es necesario para construir soluciones innovadoras. El Espacio del Talento, cuyo lema es “empoderar personas”, está cubierto de soluciones orientadas a movilizar talentos, desarrollar habilidades y aumentar la capacidad organizacional para permitir que los cambios ocurran. Se inserta en el campo del desarrollo de capacidades, pero no se limita a él.

A su vez, el Espacio de la Tecnología tiene como descripción “permitir la acción”, e incluye enfoques y tecnologías que permiten que la acción y el cambio ocurran. Esto incluye herramientas digitales, métodos de trabajo con datos y otros enfoques tecnológicos. Un punto destacado en esta representación es la constatación de que la tecnología contribuye a la innovación en el sector público, pero no se confunde con ella. Innovar significa, en última instancia, comprender la realidad a partir de personas y equipos capacitados, y encontrar maneras de moldear la realidad en busca de futuros preferibles. El papel de la tecnología (especialmente de las tecnologías de información y comunicación), cuando es necesario, es simplemente permitir que la acción ocurra que sea amplificada.

También debe notarse que los espacios no son estancos ni aislados, y que poseen áreas de superposición entre ellos. En efecto, es posible empoderar personas mientras se profundiza en la comprensión del contexto o mientras se practican diseños de soluciones para moldear la realidad. De la misma forma, las tecnologías de información pueden contribuir tanto a la comprensión como a la proposición de soluciones. Además, algunos enfoques tratan simultáneamente la

comprensión y la modelación de la realidad, situándose al mismo tiempo en los Espacios de la Inteligencia y de la Solución. Considerando el carácter no lineal de las prácticas de diseño, como vimos anteriormente, no sorprende que varias de estas prácticas de diseño se encuentren en la intersección de estos espacios.

El mapa, por supuesto, no es un trabajo completo ni acabado. Nuevas metodologías pueden surgir en cualquier momento, incluso a partir de la combinación de métodos o enfoques ya existentes. Incluso la categorización de los enfoques en determinados espacios es algo sujeto a una discusión más amplia o a eventuales cuestionamientos. Además, existen métodos y enfoques cuya descripción es dudosa o que pueden entenderse como muy similares a otros enfoques ya listados —es decir, sin carácter distintivo suficiente para sugerir su mención de forma aislada—.

También existe gran heterogeneidad entre los enfoques listados. Algunos tienen naturaleza institucional, como equipos y laboratorios de innovación. Otros tienen naturaleza jurídica, como los *sandboxes* regulatorios. Existen aquellos que son estrictamente tecnológicos, como inteligencia artificial o realidad virtual. También los guiados por la gestión, como la gestión adaptativa o la gestión del cambio. Asimismo, existen metodologías de investigación, como la investigación etnográfica y la investigación-acción. Existen enfoques que corresponden a métodos completos para la gestión de proyectos y otros que son solo actividades puntuales.

Explorar esta diversidad permite descubrir hipótesis adicionales de aplicación y experimentación para los diferentes enfoques y puede ser una herramienta para equipos de laboratorios de innovación, a ser utilizada en conjunto con una reflexión más profunda sobre los problemas y soluciones que buscan enfrentar. Incluso puede servir

como objeto de discusión para ayudar en las conversaciones sobre el propósito y la vocación del laboratorio, planteadas en el Capítulo 2. También puede contribuir a la definición de una hoja de ruta de evolución institucional del laboratorio o de capacitación de sus miembros. Además, puede contribuir al diálogo con socios y patrocinadores, tanto para demostrar la complejidad del escenario —y de los enfoques disponibles— como para contextualizar el laboratorio en el espacio, en el tiempo, en el alcance y en su esfera de actuación.

La versión en portugués (Figura 9<sup>55</sup>) posee un bono: los enfoques de innovación fueron convertidos en una baraja de cartas, en la que cada enfoque recibió una carta específica, con el nombre de su enfoque, una breve descripción, la región a la que fue atribuida y un *link* a una referencia (en portugués, cuando está disponible) para mayor profundización. Estas cartas permiten la exploración de los enfoques de innovación de diferentes maneras, individualmente o en conjunto, en el ámbito de talleres, reuniones o incluso en actividades lúdicas, siempre con el objetivo de ampliar la exploración de oportunidades y la obtención de conocimientos.

---

55 Existe una versión en portugués del paisaje de laboratorios de innovación, traducida y producida por Rodrigo Narcizo, funcionario público federal, fundador de la red de innovación Conexão Inovação Pública. El archivo completo, incluyendo las cartas, está disponible en <<http://bit.ly/paisageminovacao>>.



Muchas veces, el desarrollo de una actividad de innovación implica no solo uno, sino varios enfoques diferentes de innovación, conectados de manera complementaria en busca del resultado esperado. El propio proceso de construcción del Paisaje de Enfoques de Innovación, su traducción al portugués y su difusión representan un buen ejemplo de cómo estos diferentes enfoques se conectan y se complementan.

Cada expresión destacada en *itálico* en el párrafo siguiente representa un enfoque de innovación diferente presentado en el “Paisaje” y que fue utilizado en el proceso de producción, traducción y difusión del documento.

El documento del Paisaje de Enfoques de Innovación originalmente producido por Nesta es resultado de un trabajo de *inteligencia colectiva*, en una lógica de *cocreación*, capaz de consolidar el aprendizaje institucional de la organización a lo largo de años; fue publicado como un *proyecto piloto* o como una *prueba de concepto*, y logró capturar *inteligencia colectiva* adicional, externa a la organización, mediante un proceso de *innovación abierta* con elementos de *diseño abierto*, guiado también por una lógica de *crowdsourcing*. El resultado fue publicado bajo una *licencia libre o abierta*, lo que permite a cualquier interesado utilizar la obra y reproducirla, o incluso producir obras derivadas, respetando los créditos originales. Esto permitió que un *empresedor de políticas públicas* realizara no solo la traducción al portugués, sino también la conversión en una baraja de cartas, apta para permitir dinámicas con foco en la *gamificación*. El material fue distribuido por medio de *redes de aprendizaje*, como las comunidades InovaGov y Conexão Inovação Pública, así como fue utilizado por *intermediarios de innovación*, como Enap y GNova, como ejemplo de innovación en el ámbito de este libro, incluso para apoyar el de-

sarrollo de *Laboratorios* o *equipos de innovación*. También ha sido utilizado como instrumento de *aprendizaje en innovación*, incluso en iniciativas de *Gestión de talentos*, como los programas desarrollados por Enap para altos dirigentes.

Se percibe que, en un solo proceso, se encontraron al menos 15 enfoques diferentes combinados. Este espíritu —de apertura, experimentación, combinación y recombinación, creatividad, agilidad, aprendizaje, intercambio, entre otros valores— ilustra muy bien la lógica y el espíritu de los laboratorios, de las unidades y de los proyectos de innovación.

Ahora es tu turno. Manos a la obra. ¡Y buenos proyectos!

## 5.8. PARA SABER MÁS SOBRE METODOLOGÍAS

### EXPERIMENTACIÓN Y NUEVAS POSIBILIDADES EN GOBIERNO – APRENDIZAJES DE UN LABORATORIO DE INNOVACIÓN (GNOVA, 2018)

Otro libro de la Colección Innovación en la Práctica que muestra los bastidores de actuación de un laboratorio. Esta vez, el foco es el tema de la experimentación. A partir de ejemplos de proyectos reales, el libro cuenta cómo GNova Lab aprendió a hacer experimentos —y cómo esta lógica de experimentación sirvió para construir un modelo lógico para la actuación del laboratorio—.

<<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3691>>

### GUÍA DE APOYO A LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS EXPERIMENTALES DE INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO DEL GOBIERNO DE PORTUGAL (2020).

El proyecto presenta orientaciones para la creación de proyectos experimentales de innovación, como el acta de apertura del proyecto y lo que debe contener en el diseño, planificación, ejecución y evaluación. También señala el sistema de incentivos y las leyes y normas que dan soporte a los proyectos de proyectos experimentales de innovación.

<<https://bit.ly/3M8JD20>>

### **MAPA DE ENFOQUES GNOVA LAB (GNOVA LAB, ENAP, 2022).**

Presenta las principales metodologías y enfoques probados por el laboratorio que pueden ser utilizados por equipos de gobierno en varias etapas de una política pública. El mapa se divide en tres ejes: (i) la experimentación basada en diseño; (ii) enfoques complementarios al diseño; y (iii) actividades de fomento al ecosistema de innovación.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>>

### **THE OPEN BOOK OF SOCIAL INNOVATION (NESTA; THE YOUNG FOUNDATION, 2010)**

Este manual, en inglés, presenta más de 500 tipos de acciones o enfoques de innovación social, sugiriendo métodos y herramientas de innovación que pueden ser utilizados tanto por gestores públicos como por ciudadanos en general. Las acciones están distribuidas según las fases del proceso de innovación social (inspiraciones, propuestas, prototipos, sostenimiento, escala y cambio sistémico), según las posibilidades de conexión de personas, ideas y recursos, y según las diferentes formas de apoyo (sector público, financiadores, mercado y economía informal).

<<https://bit.ly/48QA9SV>>

### **DESIGN THINKING TOOLKIT PARA GOBIERNO (TCU / COLAB-I/TELLUS, 2016)**

Esta guía, en forma de caja de herramientas, está estructurada a partir de fases de un proceso de *design thinking* —Empatía, (Re)definición, Ideación, Prototipación y Prueba—. Para cada fase presenta un conjunto de herramientas sugeridas, cada una de ellas con una tarjeta con descripción de los objetivos, tiempos, equipo, recursos y materiales necesarios, así como puntos de atención e instrucciones paso a paso.

<[https://portal.tcu.gov.br/design\\_thinking/index.html](https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/index.html)>

### **DESIGNING FOR PUBLIC SERVICES (IDEO / NESTA, 2016)**

Otra herramienta (esta vez en alianza entre Ideo, pionera en el uso del *Design Thinking*, con Nesta) orientada a mapear las etapas del proceso de diseño aplicado a actividades gubernamentales y a sugerir herramientas, actividades y mecanismos para su desarrollo. Siempre que corresponde, también presenta consejos, guías, instrucciones paso a paso y modelos de documentos.

<<https://www.ideo.com/post/designing-for-public-services>>  
(versión en portugués, traducida por el TCU, disponible en <<https://bit.ly/46NAqUG>>)

### **DESIGN FOR PUBLIC GOOD (DESIGN COUNCIL UK, 2013)**

Esta publicación está orientada al uso de herramientas y prácticas de diseño para la solución de problemas públicos. Sugiere una escala evolutiva, teniendo como primer paso el uso del diseño para soluciones de problemas específicos; como segundo paso el diseño como competencia básica para equipos; y como tercer paso el uso del diseño en políticas públicas. También sugiere prácticas para insertar el diseño en las prácticas gubernamentales, incluso por medio de sectores especializados en el tema. También presenta sugerencias sobre cómo medir los impactos de tales prácticas.

<<https://bit.ly/3FLJhBq>>

### **DISEÑO SISTÉMICO: ABRAZANDO LA COMPLEJIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO (GNova, 2022)**

El libro comunica conceptos de Diseño Sistemico de forma accesible y aplicada a problemas públicos relevantes para Brasil y otros países en desarrollo. También incluye nuevas herramientas, desarrolladas especialmente para este trabajo, que transformaron teorías profundas en conceptos más simples, considerando la heterogeneidad del público objetivo al que se destina este libro. Como en las demás publicaciones, la teoría se mezcla con la práctica, no solo mediante la presentación de instrucciones paso a paso sobre el uso del método, sino también mediante el relato de la utilización de la metodología en casos concretos de proyectos de experimentación.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7204>>

### **INMERSIÓN ÁGIL: VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD EN POLÍTICAS PÚBLICAS (GNOVA, 2018)**

La publicación es un manual y un relato del caso de implementación de la metodología de Inmersión Ágil, destinada a involucrar rápidamente a especialistas, usuarios y demás actores interesados en la búsqueda de comprensión o creación de soluciones para un problema o desafío del sector público. Utiliza prácticas de métodos ágiles y de diseño para, en un formato similar a un *sprint*, buscar y probar respuestas rápidas para problemas públicos.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3525>>

### **CIENCIAS COMPORTAMENTALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL USO DE SIMPLES MENTE EN PROYECTOS DE INNOVACIÓN (GNOVA, 2020)**

SIMPLES MENTE es una herramienta materializada en un juego de cartas que permite generar *insights* para la actuación en políticas públicas a partir de la aplicación, de forma clara y accesible, de elementos comportamentales identificados en la literatura y en la práctica. Su diseño y su forma de aplicación fueron probados (y reprobados) por el equipo, tanto en contextos hipotéticos como en contextos reales, hasta obtener el resultado actual. El libro presenta un relato detallado de la aplicación de la metodología en un caso concreto. El método también está disponible en forma de aplicación para teléfonos móviles.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5219>> e

<[https://bit.ly/simplesmente\\_app](https://bit.ly/simplesmente_app)>

### A COMPENDIUM OF INNOVATION METHODS (NESTA, 2019)

Esta publicación presenta un compendio de diversos métodos de innovación explorados por Nesta a lo largo de una década, directamente o por medio de socios. Presenta ejemplos, referencias y reflexiones sobre métodos como programas de aceleración, regulación anticipatoria, premios de desafíos, experimentación, estudios de futuro, inversión de impacto, *crowdfunding*, mapeo de innovación, desafíos de 100 días, prototipación, laboratorios de innovación públicos y sociales, entre otros.

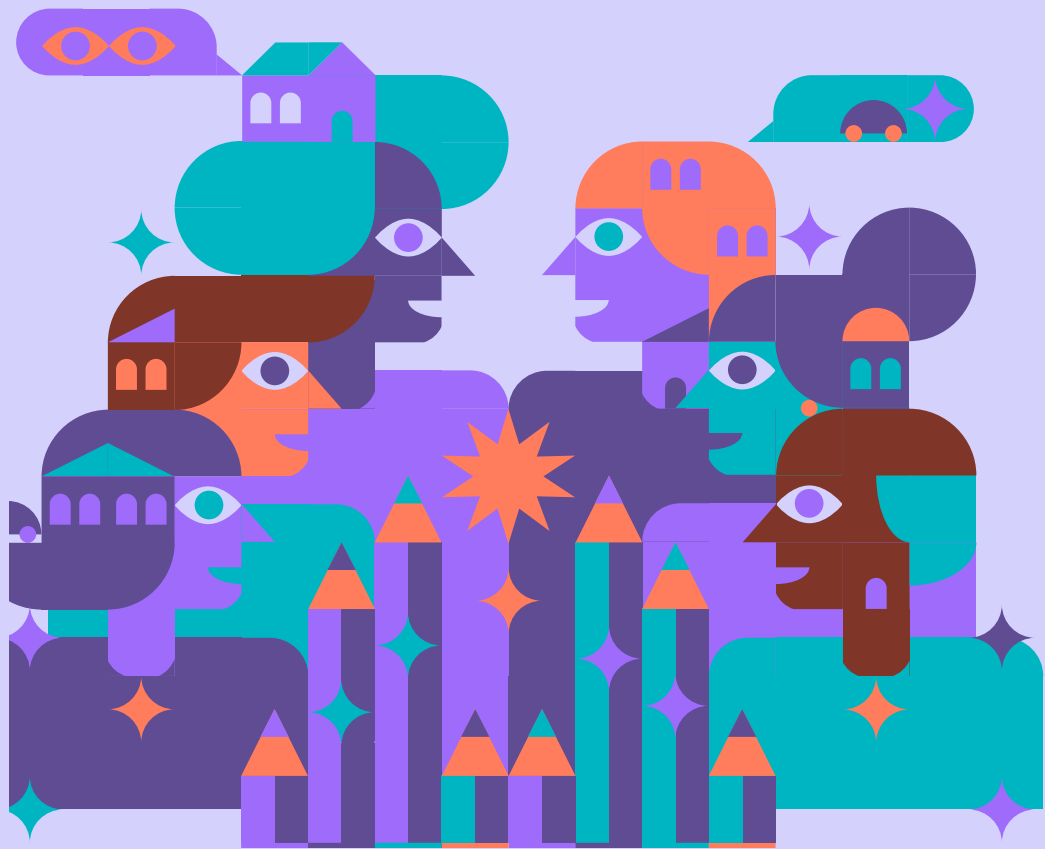
<<https://bit.ly/3QatieB>>

### 20 TOOLS FOR INNOVATING IN GOVERNMENT (NESTA, 2020)

Otra publicación de métodos y herramientas de Nesta. Esta vez, las herramientas y métodos están distribuidos a lo largo de la espiral de innovación, lo que permite identificar las mejores herramientas para identificar oportunidades y desafíos (como inteligencia colectiva y análisis de datos), para desarrollar y probar (como la prototipación), presentar resultados convincentes, desarrollar e implementar y transformar de forma sistémica.

<<https://bit.ly/3tIS1Po>>

## 6. CONSIDERACIONES FINALES



Como vimos, los laboratorios —y unidades— de innovación se insertan en un contexto de búsqueda de nuevas formas de diseñar e implementar políticas públicas, en la búsqueda de resolver problemas públicos complejos del siglo 21. Como unidades orientadas a la experimentación, pueden construirse a partir de diferentes perspectivas, con diferentes estructuras y propósitos. Lograr alinear autonomía en su actuación con el patrocinio de altas autoridades, así como presentar las provocaciones necesarias para cuestionar los modos tradicionales de hacer en gobierno —presentando alternativas siempre que sea posible— son algunos de sus desafíos cotidianos.

La construcción de un laboratorio demanda no solo claridad de propósito en su planificación, sino también una actuación consciente en el reclutamiento y desarrollo de talentos. También exige cierto nivel de profundización en metodologías y algún conocimiento teórico, con el objetivo de promover las transformaciones necesarias. Esta guía buscó aportar referencias básicas para varias de estas actividades, como forma de orientación para agentes públicos que deseen crear iniciativas similares en sus organizaciones.

Es necesario recordar que esta guía no pretendió tratar todos los temas existentes relacionados con los laboratorios de innovación. Solo navega superficialmente por actividades que se abordan con mayor profundidad en otros textos, guías y manuales (por ejemplo, en el detalle de métodos y enfoques de innovación). Al centrarse en la constitución y gestión inicial de laboratorios, también deja de lado algunos aspectos importantes, como la propia evaluación de los proyectos de innovación, ya sea mediante la consolidación de aprendizajes, la evaluación de resultados o incluso del impacto.

A estas alturas, la persona que lee este libro seguramente ya tiene alguna visión sobre la relevancia de la innovación para el sector

público, así como sobre el papel de los laboratorios de innovación en gobierno en la promoción de actividades relacionadas con ella. De todas formas, reflexiones adicionales sobre los temas aquí tratados pueden ayudar a orientar iniciativas de desarrollo de nuevas unidades de innovación.

En este sentido, se destacan las lagunas de investigación que necesitan ser llenadas y temas y cuestiones que requieren evidencias adicionales, como: las especificidades de los diferentes tipos de laboratorios y sus desafíos; la forma en que los productos creados por los proyectos, como prototipos, investigaciones etnográficas, entrevistas y soluciones, son apropiados por la burocracia, principalmente por los *policy makers* y decisores; ¿los métodos experimentados se utilizan en el lugar de trabajo de los equipos que participaron en proyectos? ¿Qué estrategias utilizan los laboratorios para enfrentar las barreras a la innovación en las organizaciones y conducir cambios? ¿Qué metodologías son más adecuadas para evaluar resultados e impactos de los proyectos? ¿Cómo avanzar en los espacios de implementación de las soluciones y alcanzar sistémicamente al sector público?

Aunque tienen un papel importante que desempeñar en la generación de soluciones innovadoras, no es razonable pensar que los laboratorios por sí solos sean capaces de transformar los sistemas. De ahí la importancia de las redes y del ecosistema de innovación, de la difusión y del aprendizaje, junto con incentivos claros de la política pública de gestión para sostener la innovación en el sector público. A este respecto, el estudio de la OCDE (2019) sobre el ecosistema de innovación en el sector público brasileño identificó la existencia de una cantidad significativa de innovaciones desarrolladas y en desarrollo en la administración pública federal. Señaló, sin embargo, un desafío al diagnosticar que gran parte de estas innovaciones ocurrían

a nivel individual (o a nivel de equipos de trabajo), y al subrayar la necesidad de que la innovación migrara de este nivel individual a un nivel institucional y posteriormente a un nivel sistémico, para que la innovación pública fuera efectivamente resiliente.

De hecho, como lo atestiguan varios de los relatos de iniciativas ganadoras del Concurso de Innovación en el Sector Público, son comunes los casos de éxito que dependen sobre todo del compromiso y de la abnegación de individuos que terminan movilizando al equipo y asumiendo los riesgos que deberían ser de la organización.

El desarrollo de laboratorios de innovación, en gran medida, puede representar un paso más hacia una lógica institucional en la innovación pública. De alguna manera, la creciente búsqueda por el desarrollo de unidades de innovación en los tres Poderes, en los diferentes niveles federativos y abarcando tanto áreas finalistas como áreas de soporte, revela esta necesidad latente de institucionalizar “espacios” para la innovación pública. La definición de equipos con la misión de apoyar a otras unidades en sus proyectos de innovación también representa un grado adicional de institucionalidad. Sin embargo, la ausencia de incentivos específicos (recursos, prioridades y directrices para saber qué, por qué y para quién innovar) y de políticas públicas de gestión claras en este sentido dificulta su expansión y consolidación.

Si la evolución institucional de la innovación pública en el país ya es un desafío significativo, aún mayores son los desafíos de evolución sistémica para la innovación pública, pese a todo el camino ya recorrido. En efecto, la constante evolución normativa señalada en el Capítulo 2, y el aumento de eventos, publicaciones de referencia, redes de innovación y otras formas de conexión muestran una densificación en curso. A su vez, la actuación de los laboratorios de

innovación en el ámbito de las respectivas instituciones, así como la conexión entre ellos en busca de la construcción de soluciones más amplias y creativas para problemas públicos, puede representar un movimiento en busca del salto sistémico necesario para la permanencia y el impacto de la innovación en el sector público brasileño.

Es importante reflexionar, en este sentido, que los laboratorios de innovación también son experimentos en sí mismos. Representan una prueba de la hipótesis de que “espacios de autorización” para pensar y hacer diferente pueden contribuir a una transformación sistémica en la administración pública. O de la hipótesis de que el uso de métodos y prácticas basados en diseño, en métodos ágiles, en experimentación, en pensamiento sistémico o en enfoques comportamentales y tantos otros puede traer mejores resultados para el desempeño de las actividades gubernamentales y para la sociedad.

En la medida en que el papel de un experimento es posibilitar nuevos aprendizajes, se espera que los descubrimientos derivados de la implementación de los diversos laboratorios de innovación en gobierno puedan contribuir no solo a verificar la pertinencia de tales organizaciones, sino también a aportar, de forma iterativa, sugerencias de nuevos rumbos y descubrimientos sobre lo que efectivamente funciona —o no— en el campo de la innovación en gobierno.



ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública. BID, septiembre de 2016.

ALMEIDA, Guilherme Alberto Almeida de; MENEZES, José Henrique Videira Menezes. Inteligência artificial e inovação no setor público. In: VAINZOF, Rony; GUTIERREZ, Andriei Guerrero (Coord.). Inteligência artificial - sociedade, economia e estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

AMORIM, E.; MENEZES, M.; FIÚZA, M.; FERNANDES, K. Urban Living Lab: definitions from a systematic review of literature. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, DF 03 a 05 de novembro de 2021. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/355859303\\_Urban\\_Living\\_Lab\\_definitions\\_from\\_a\\_systematic\\_review\\_of\\_literature](https://www.researchgate.net/publication/355859303_Urban_Living_Lab_definitions_from_a_systematic_review_of_literature)>.

BARROWS, A.; DABNEY, N.; HAYES, J.; ROSENBERG, R. Behavioral design teams. A model for integrating behavioral design in city government. Ideas42, 2018.

BECK, Kent *et al.* The agile manifesto. 2001.

BOURGON, Jocelyne. Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão. Brasília: Enap, 2010.

BRANDALISE, Isabella; FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. Colaboração internacional para inovação: o caso do GNova e do Mindlab. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Inovação na Prática).

BRANDALISE, Isabella; WERNECK, Caio. Entre mergulhos, respiros e respingos: Inovação pública para aprendizagem coletiva. Brasília: Enap, 2022. (Coleção Inovação na Prática).

BRASIL. Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm)>

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm)>.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm)>.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm)>.

BRUGUÉ, Quim; BLANCO, Ismael; BOADA, Júlia. Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 59, jun. 2014, p. 5-34.

BURSTEIN, Rachel; BLACK, Alissa. A guide for making innovation offices work. IBM Center for the Business of Government, 2014.

CAMACHO, Maria. Christian Bason: Design for public service. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, v. 2, n. 3, p. 256-268, 2016.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; SIGORA, João; BONDUKI, Manuel. Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do Simplex Mente em projetos de inovação. Brasília: Enap, 2020. (Coleção Inovação na Prática).

CHRISTIANSEN, J.; BUNT, L. Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance. Nesta and Mindlab, 2012.

DESIGN COUNCIL. Design for public good. United Kingdom. Maio de 2013.

GNOVA LAB – Laboratório de Inovação em Governo. Mapa de abordagens Gnova Lab 2022. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>>.

ENAP. Matrizes de desenvolvimento competências para o setor público brasileiro. Brasília: Enap, 2021.

FERNÁNDEZ, Almudena Cotán. El método etnográfico como construcción de conocimiento: un análisis descriptivo sobre su uso y conceptualización en ciencias sociales. Estudios y Ensayos Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga, 1, 83-103, 2020.

FERRAREZI, Elisabete; BRANDALISE, Isabela, LEMOS, Joselene. Evaluating experimentation in the public sector: learning from a Brazilian innovation lab. Policy Design and Practice, 2021. DOI: 10.1080/25741292.2021.1930686 (versão traduzida disponível em <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7420/1/caminhos\\_da\\_inovacao\\_no\\_setor\\_publico.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7420/1/caminhos_da_inovacao_no_setor_publico.pdf)>).

FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene, BRANDALISE, Isabela. Experimentação e novas possibilidades em governo: aprendizados de um laboratório de inovação. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Inovação na Prática).

FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. Imersão ágil: checagem de realidade em políticas públicas – Relato de aplicação da metodologia em projeto da Enap. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Inovação na Prática).

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice Gomes de. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, 5., 2012, Brasília. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2012.

GUIA de apoio à formulação projetos experimentais de inovação no âmbito do Siigep. Lisboa, 25 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.sgeconomia.gov.pt/destaques/ina-guia-de-apoio-a-formulacao-de-projetos-experimentais-de-inovacao-e-aceleradora-de-ideias-em-servicos-publicos.aspx>>.

HANSEN, Pelle Guldborg. Tools and ethics for applied behavioural insights: the BASIC toolkit. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD, 2019.

IDEO, Nesta. Designing for public services, 2016. Disponível em: <<https://www.ideo.com/post/designing-for-public-services>>.

IDEO. Human-Centered Design Toolkit, 2009. Disponível em: <<https://www.designkit.org/>>.

LEURS, Bas. Landscape of innovation approaches, 2018. Disponível em: <<http://www.nesta.org.uk/blog/landscape-innovation-approaches>>.

LEURS, Bas; ROBERTS, Isobel. Playbook for innovation learning. 35 diagrams to support talking and thinking about learning for innovation. NESTA, 2018.

LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy design and practice*, v. 4, 2021. <<https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1859077>>.

LICHAND, Guilherme; SERDEIRA, Amiris de Paula; RIZARDI, Bruno. *Insights comportamentais para o diagnóstico e desenho de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2022. (Coleção Inovação na Prática).

LIPMANOWICZ, Henri; MCCANDLESS, Keith. *The surprising power of liberating structures: simple rules to unleash a culture of innovation*. Seattle, WA: Liberating Structures Press, 2013.

LOURENÇO, J. S.; CIRIOLO, E.; ALMEIDA, S. R.; DESSART, F. J. *Behavioural Insights Applied to Policy - Country Overviews 2016*. Joint Research Centre (Seville site), 2016.

McGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. *The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy*. 2018.

MCNABOLA, Ailbhe. *The UK Design Council: putting a value on design december*. *Design Management Review*, 2013 24(4). DOI: 10.1111/drev.10259

MENDONÇA, Letícia. *Design thinking e políticas públicas: ampliando as possibilidades de diálogo*. Dissertação de Mestrado. Brasília: IPEA, 2019.

METELLO, Daniela Gomes. Diseño etnográfico en políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. (Colección Innovación en la Práctica).

MULGAN, Geoff. The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of social and public labs (Version 1). UK: NESTA, 2014. Disponível em: <[https://media.nesta.org.uk/documents/social\\_and\\_public\\_labs\\_-\\_and\\_the\\_radicals\\_dilemma.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf)>

NESTA. National Endowment for Science, Technology and the Arts (Nesta). Innovation teams and labs: a practice guide. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts-Nesta, 2014.

OCDE. Core skills for public sector innovation. A beta model of skills to promote and enable innovation in public sector organizations. April 2017.

OCDE. Declaração sobre inovação no setor público. 2019. OCDE/LEGAL/0450. Disponível em: <<https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation-Brazilian-Portuguese-.pdf>>.

OCDE. O sistema de inovação do serviço público do Brasil: conclusões preliminares da OCDE. 2018a.

OCDE. Peer Review OCDE Skills: revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil – conclusões preliminares. Enap, 2018b. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3634>>.

OCDE, OPSI. Public sector innovation facets: innovation portfolios. 2021.

OLEJNICZAK, Karol; BORKOWSKA-WASZAK, Sylwia, DOMARADZKA WIDŁA, Anna; PARK, Yaerin. Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation? *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 89–110, 2020. DOI: 10.1332/030557319X15579230420108.

OSORIO, Ferney; DUPONT, Laurent; CAMARGO, Mauricio; PALOMINOS, Pedro; PEÑA José Ismael; ALFARO, Miguel. Design and management of innovation laboratories towards a performance assessment tool. *Journal of Creativity and Innovation Management*, v. 28:82–100, março, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/caim.12301>

PARSONS DESIS LAB, PARSONS DESIGN FOR SOCIAL INNOVATION AND SUSTAINABILITY LAB. *Government Innovation Lab Constellation*. New York: Parsons Desis Lab, 2013.

PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. i-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world. *Nesta and Bloomberg Philanthropies*, 2014.

RITTEL, H; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2 , p. 155-169, jun. 1973.

RIZARDI, Bruno; METELLO, Daniela. *Design sistêmico: abraçando a complexidade no setor público*. Brasília: Enap, 2022a (Coleção Inovação na Prática).

RIZARDI, Bruno; METELLO, Daniela. Design sistêmico: a próxima fronteira do design em projetos de inovação no setor público. *In: SANTOS, Bruna (org.). GNova: caminhos da inovação no setor público. Brasília: Enap, 2022b.*

RIZARDI, Bruno; VICENTE, Tomaz. Design ágil para inovação social e desenvolvimento. Brasília: PNUD; Enap, 2020.

ROBERTS, N. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, v. 1, n. 1, 2000.

ROCHA, Andrew Cavalcanti. Laboratórios de inovação no setor público: um panorama das iniciativas no Brasil. Natal/RN. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/51900>>.

RODRIGUEZ, Exequiel. Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Universidad Nacional de Rosario - PoliLab - Grupo de Estudios sobre Innovación Pública. RedInnolabs, Programa CYTED. (2018? s/d).

SANO, Hiro. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Pesquisa apresentada ao Programa Cátedras Inovação do GNova. Cadernos Enap 69, Enap, 2020.

SIMON, H. A. The sciences of the artificial. 3 a ed. Cambridge; Londres: MIT Press, 1997.

SUTHERLAND, Jeff. Scrum: a arte de fazer o dobro de trabalho na metade do tempo. Leya, 2014.

TAMURA, Gabriela. Decretando o fim da ilegalidade dos labs de inovação. Postado em 3 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://wegov.com.br/marco-legal-dos-laboratorios-de-inovacao/>>

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Nudge – como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade (edição revista e ampliada). São Paulo: Objetiva, 2019.

TÕNURIST *et al.* Innovation labs in the public sector. *Public Management Review*, fev. 2017.

TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer. LEMBER, Veiko. Discovering innovation labs in the public sector. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n. 61, 2015.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas: coletâneas. Brasília: Enap, 2006.

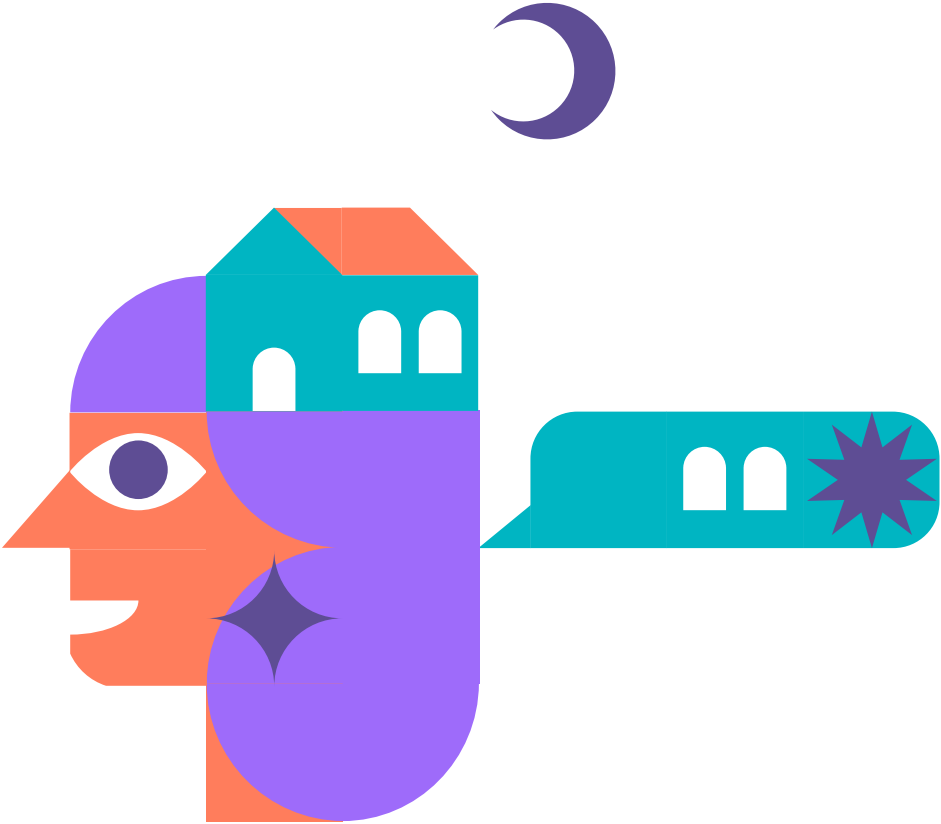
WELLSTEAD, M. Adam; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future – Introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy design and practice*, v. 4, p. 193-211, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1940700>>

WERNECK, Caio; FERRAREZI, Elisabete; BRANDALISE, Isabela; VAQUERO, Lucas; BONDUKI, Manuel. Ciclos de vida de laboratórios de inovação pública. Brasília: Enap, 2020.

WHICHER, Anna. Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. *Policy design and practice*, 4:2, 252-270, 2021. DOI:10.1080/25741292.2021.188383

WILLIAMSON, Ben. Testing governance: the laboratory lives and methods of policy innovation labs. Stirling: University of Stirling, 2015. Disponível em: <<https://www.stir.ac.uk/research/hub/publication/586927>>.

ZIMMERMANN, Andrea. Guia de facilitação remota: soluções inovadoras para desafios públicos. Brasília: Enap, 2021 (Coleção Inovação na Prática).



## **SOBRE GNOVA LAB**

El propósito de GNova Lab es atreverse a nuevas formas de pensar desafíos públicos y de actuar en gobierno. Prospectamos, experimentamos y difundimos nuevos enfoques para enfrentar desafíos públicos de forma colaborativa, creativa y con aprendizaje constante. Somos un laboratorio de innovación pionero del gobierno federal brasileño, que actualmente forma parte de la Dirección de Innovación – GNova de la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap). Nacimos en agosto de 2016 como resultado de una alianza entre Enap, el entonces Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión y el MindLab, laboratorio de innovación del gobierno de Dinamarca. Compartimos una visión de la innovación como práctica sistémica y transformadora, capaz de fomentar un sector público más receptivo a los complejos desafíos de la sociedad contemporánea.

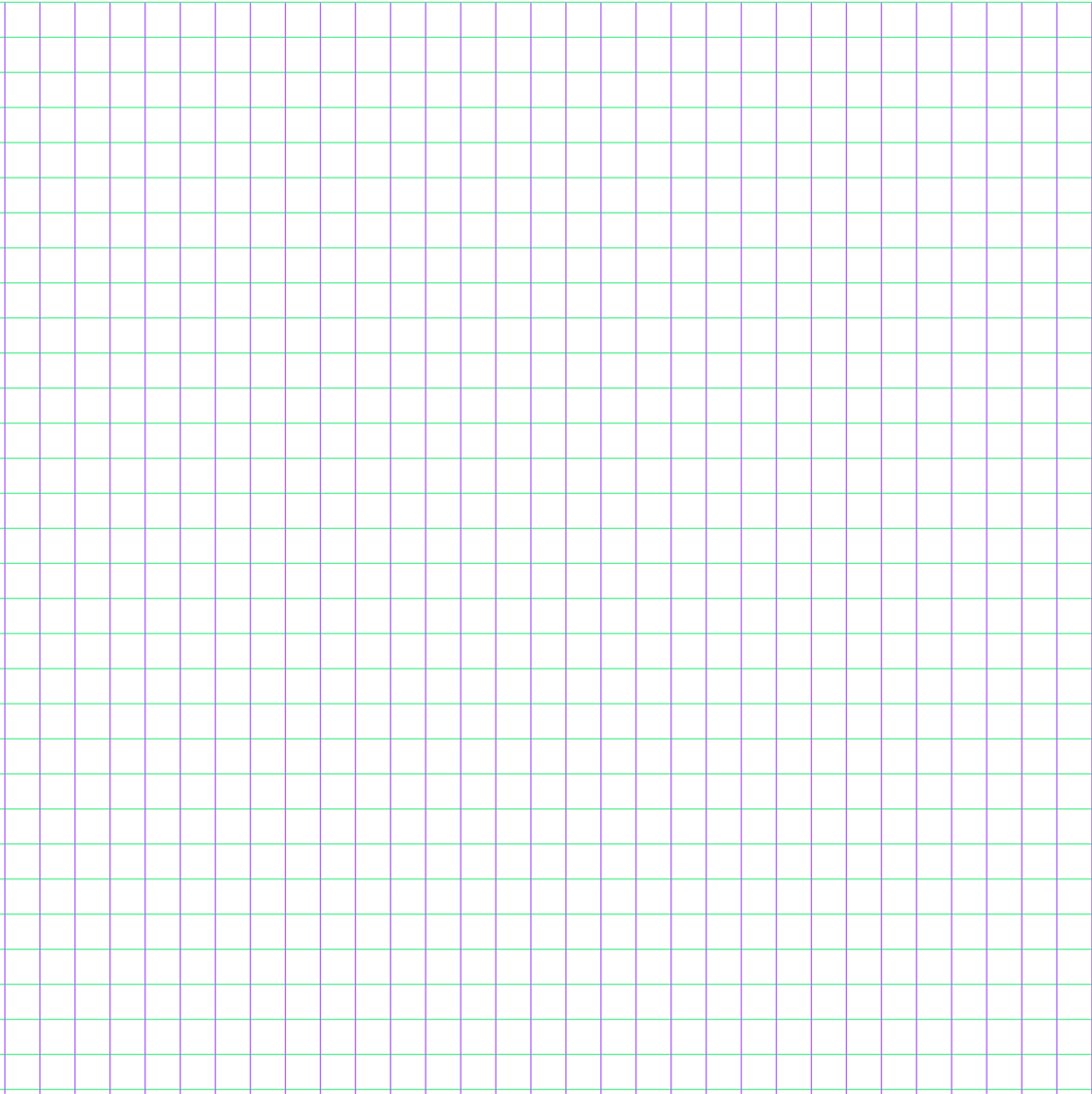
Foto: Nethali Medeiros (Ascom/Enap)

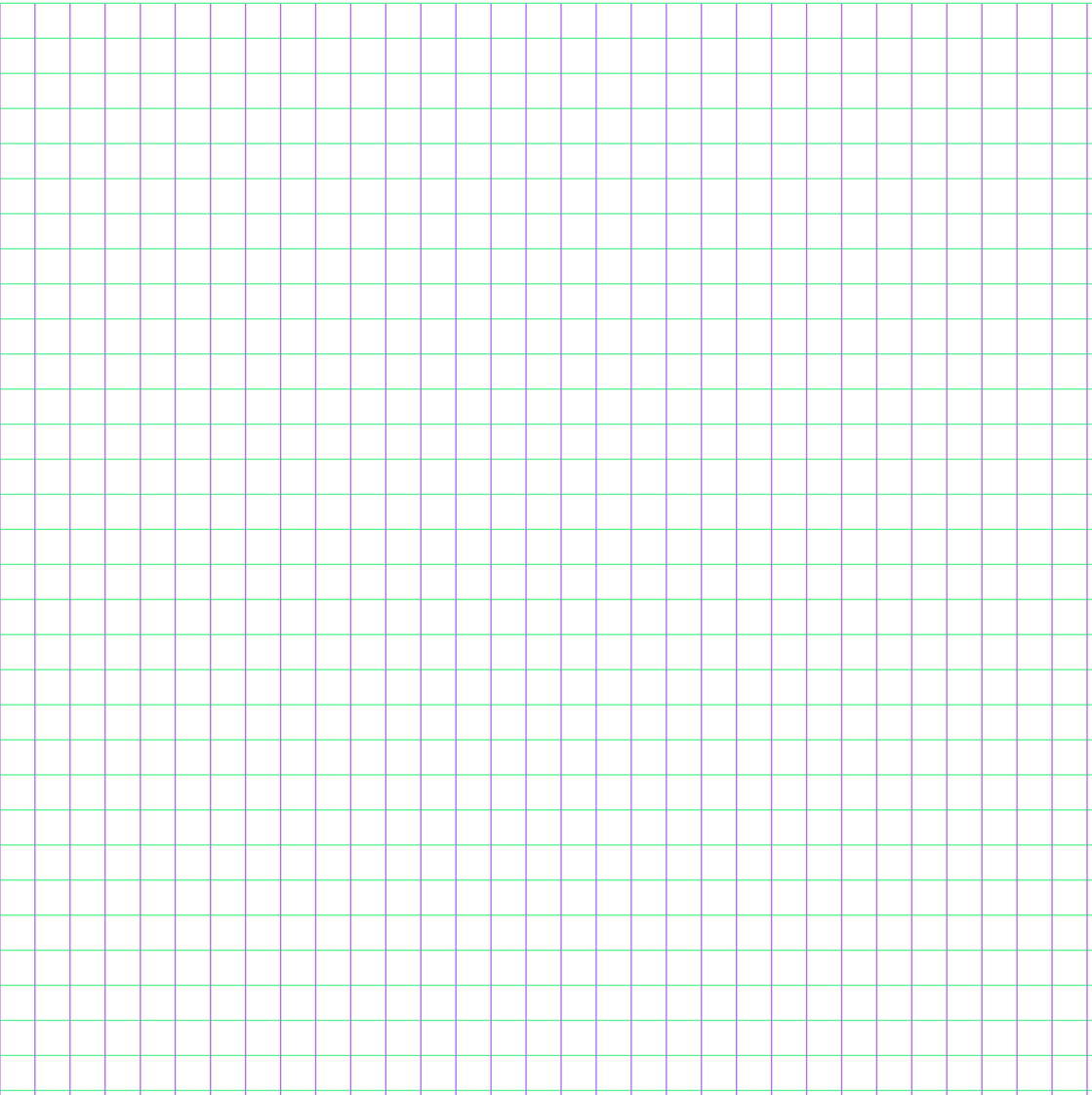


Equipo de GNova Lab.

**G'NOVA** Una iniciativa  
**ENAP**

# ANOTACIONES





Texto compuesto en las  
familias tipográficas Asap y  
Asap Condensed, diseñadas por  
Pablo Cosgaya y Nicolás Silva.



La colección **Innovación en la Práctica** registra las experimentaciones y los aprendizajes de la Dirección de Innovación en Gobierno (GNova) de la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap) en el desarrollo de proyectos con instituciones del gobierno.

Su principal objetivo es difundir las metodologías utilizadas y las lecciones aprendidas, además de compartir prácticas para inspirar a organizaciones y laboratorios interesados en adaptarlas y en ponerlas a prueba en sus propios contextos, proyectos y desafíos de innovación.

Este volumen presenta **posibles caminos para la creación de un laboratorio de innovación.**

A partir de preguntas orientadoras, guía a lectoras y lectores en discusiones sobre focos de actuación, objetivos, acciones, definición del público y recursos, además de presentar reflexiones sobre el contexto político e institucional, el desarrollo de equipos y los métodos para la experimentación en el sector público.



Con el apoyo de:



**G·NOVA** Una iniciativa  
**ENAP**