

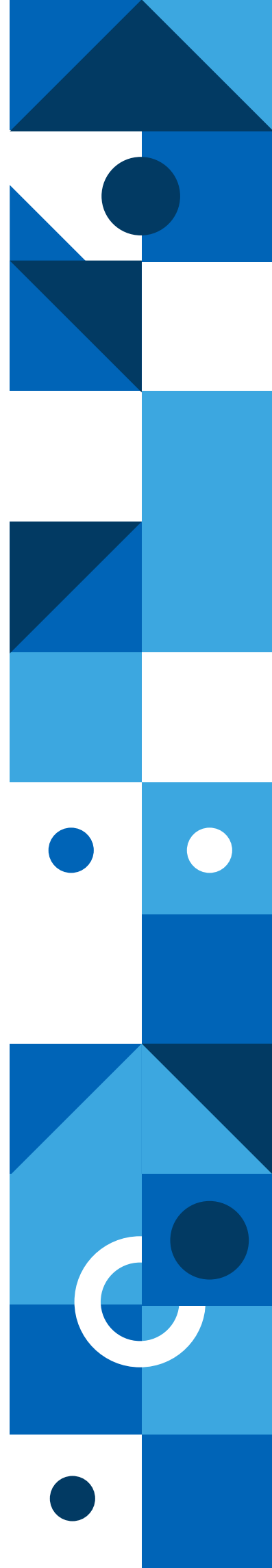
OIGIP

OBSERVATORIO INTERAMERICANO DE
GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA

CERRANDO BRECHAS: EL CASO DEL LABORATORIO DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

ESTUDIO DE CASO

EC: NO.2, AÑO 2022



Adrián Osiel Millán Vargas

ESCRITOR

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en administración y políticas públicas. Actualmente es profesor en la Universidad Autónoma del Estado de México y en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (Ecuador). Se desempeña como integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Municipal Anticorrupción de Toluca. Ha sido funcionario público municipal, así como oficial de proyectos en el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. Desde el 2016 es coordinador de proyectos de la Junior Chamber International Estado de México, Asociación Civil.

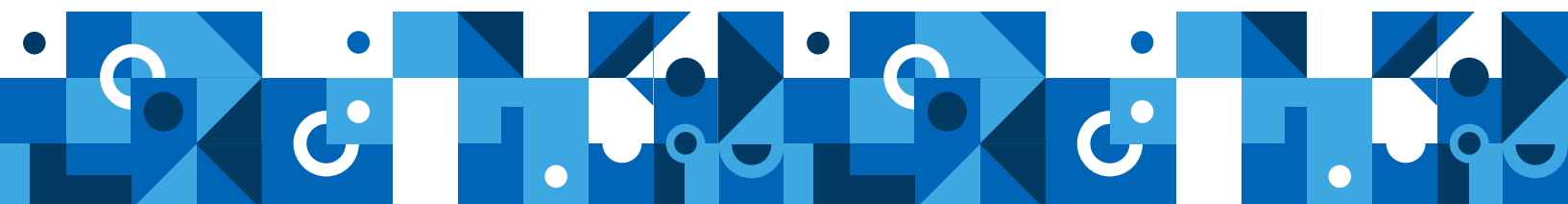
Iván Carlos Arandia Ledezma

REVISOR

Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (USFX-Bolivia). Máster en Ciencia Política (UNIA-España). Magister en Administración de Justicia (USFX-España). Doctor en Gobierno y Administración Pública (IUOG/UCM-España). Miembro del equipo ganador de la Segunda Convocatoria Nacional para Jóvenes Investigadores del PIEB (2003) y ganador del primer lugar en el Premio Internacional "Fernando Albi" para Estudios sobre la Administración Local, convocado por la Diputación de Alicante en España (Añualidad 2008). Investigador y profesor de pre y postgrado. Autor de diferentes publicaciones en Derecho, la Ciencia Política y la Administración Pública.

ÍNDICE

1. EL CONTEXTO DE LA INNOVACIÓN	4
2. ENTENDIENDO EL FENÓMENO DE LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA	6
3. LA CREACIÓN Y DESARROLLO DEL LABORATORIO DE GOBIERNO	10
4. CONCLUSIONES	15
5. BIBLIOGRAFÍA	18





EL CONTEXTO DE LA INNOVACIÓN

La Ciudad de Buenos Aires, un entorno complejo por su centralidad política, diversidad cultural y riqueza social, históricamente ha sido sede de diversos cambios e innovaciones que marcan tendencia en el resto del país e incluso de la región latinoamericana. Buenos Aires, como la capital de la República Argentina, por ser sede del gobierno federal, administrativamente, es gobernada por la figura de un jefe de gobierno, que es electo por cuatro años, con posibilidad de reelección por el mismo periodo.

En términos demográficos, de acuerdo con el censo del 2010, la población estimada era de 2,890,151 habitantes, siendo la más grande del país, la cual, en conjunto con su aglomerado conurbado, sumaba alrededor de 13 millones, ubicándose como la segunda de Sudamérica, Hispanoamérica y del hemisferio sur, y una de las 20 ciudades más pobladas del mundo (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, s.f.). Estas características políticas y sociales hacen de Buenos Aires una ciudad compleja, con retos que requieren una atención integral por parte de su gobierno y la participación de los sectores sociales para lograr su desarrollo.

Dicha complejidad fue puesta en el centro de atención en el 2012 por parte del recién reelecto gobierno de la Ciudad, al identificar que no existían arreglos institucionales específicos que le permitieran incorporar el potencial de la apertura de los actos gubernamentales. Hasta ese momento, tan solo se

podían diferenciar dos únicas áreas que concentraban todo el trabajo, focalizadas en la comunicación y la apertura de datos, sin existir un espacio para la interacción y colaboración con la ciudadanía. Esta condición, en un escenario global marcado por la tendencia del denominado Gobierno Abierto, surgida en Estados Unidos de América en el 2009 por iniciativa del entonces presidente Barack Obama (Obama, 2009), propiciaba un ensanchamiento de la brecha entre el trabajo e iniciativas gubernamentales y los esfuerzos y demandas ciudadanas.

Es que algunas de las características que marcan a los gobiernos del siglo XXI son la falta de legitimidad social, ineficiencia, insatisfacción ciudadana y ausencia de voluntad política para la rendición de cuentas. Este conjunto de condiciones se refleja en buena medida en el hermetismo de las instituciones públicas, que abre una brecha con respecto a la ciudadanía, limitando sus posibilidades de vincularse con el entorno y de aprovechar el potencial de innovación que ahí se encuentra.

En ese contexto, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, si bien venía de un proceso de consolidación política, con la reciente reelección del jefe de gobierno en el 2011, aún identificaba una serie de cambios por desarrollar e iniciativas por crear. Una de estas iniciativas no tardó mucho en llegar, ya que el 28 de marzo del 2012 fue sancionado el decreto 156,

el cual ordenaba la implementación del sitio data.buenosaires.gob.ar, como el primer portal de datos abiertos de gobierno en América Latina. De esta forma, se ponía en marcha la iniciativa de Gobierno Abierto con el propósito de promover la transparencia, participación y colaboración en la administración pública de esta ciudad.

Los orígenes de esta iniciativa se podían rastrear durante el primer mandato del jefe de gobierno (2007 al 2011), cuando un pequeño grupo de actores que trabajaban en dicha administración había comenzado a generar algunas ideas sobre el uso y divulgación de los Datos Abiertos de gobierno; dicho grupo, vinculado a las redes sociales y las unidades de gobierno digitales, comenzó a explorar el tema (Fumega, 2014).

La creación de esta plataforma pretendía facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público que contribuyeran a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos, a fomentar la reutilización de la información para generar conocimiento, y a estimular la innovación y el desarrollo social, económico y cultural en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2012).

Para desarrollar tan trascendental labor, el propio decreto 156 encomendó, al recién creado Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, establecer las medidas necesarias para dar cumplimiento a la creación de la plataforma, así como a la elaboración e implementación de las políticas, estándares y protocolos tendientes a favorecer el acceso, redistribución y reutilización de datos públicos, de acuerdo con las garantías en materia de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

A este decreto le siguieron una serie de acciones estratégicas y operativas para hacer realidad el mandato. La primera de ellas fue la creación de la Dirección General de Innovación y Gobierno Abierto,

parte de la Subsecretaría de Ciudad Inteligente del mismo Ministerio de Modernización, la cual tenía la finalidad de aumentar la participación ciudadana en la mejora de políticas públicas usando estrategias que involucraran a los ciudadanos, a la vez que fomentaban la transparencia de la gestión de gobierno publicando datos en formato abierto y promoviendo el uso de la tecnología para la mejora de la vida de la ciudadanía (Zubiría, 2017).

Dicha Dirección era definida por su titular como un "área en la que fomentamos la búsqueda de soluciones innovadoras, disruptivas, que nos ponga a pensar de otro modo los viejos problemas de la ciudad y nos especializamos en la metodología de trabajo para lograrlo" (Zubiría, 2017). Esta tarea era reconocida por sus protagonistas como nada sencilla, sobre todo por la transición al cambio que esta representa y la resistencia que por definición implica, algo que asumían como un desafío que valía la pena.

De esta forma, la recién creada Dirección brindaba servicios de innovación y creatividad para reformular los procesos y sistemas utilizados a la hora de pensar las mejoras de servicios o proyectos; asimismo, desarrollaba y prototipaba productos con tecnologías simples pensadas desde y para las personas, y fomentaba la política de apertura de datos y participación (Zubiría, 2017).

Con esta nueva Dirección se daba forma a lo mandatado por el decreto 156 y se comenzaban a cimentar las bases para desarrollar una política integral de apertura y colaboración con la ciudadanía, para lo cual el entorno global tenía ejemplos atractivos de observarse y de ser adaptados al contexto bonaerense. Así, surgió la iniciativa de crear un laboratorio de innovación pública, como una figura con pocos años de inerencia en las prácticas gubernamentales del mundo, pero con un gran potencial para materializar los objetivos que tenían planteados.

2.

ENTENDIENDO EL FENÓMENO DE LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA

En el marco de abordajes teóricos de los laboratorios de innovación pública existen diferentes concepciones y enfoques para entenderlos y distinguirlos, aportando una diversidad de definiciones y explicaciones de sus modelos. En este sentido, ha sido necesaria la precisión de lo que es y no es un laboratorio de innovación pública para que, a partir de su identificación, se pueda dar una definición y conceptualización adecuada.

La explosión de la innovación como motor de cambio en la sociedad ha derivado en el surgimiento de una amplia diversidad de laboratorios como espacios para la materialización de esa cosmovisión. Sin embargo, de acuerdo con McGann, Blomkamp y Lewis (2018), el concepto de un laboratorio de innovación del sector público tiene una "calidad indeterminada", en el sentido de que hay poco acuerdo sobre qué son realmente a pesar de las repetidas observaciones de que se están extendiendo rápidamente.

A los laboratorios de innovación pública, en algunos contextos o estudios, se les han dado diferentes denominaciones, siendo algunas de ellas la de unidad de innovación, i-team, laboratorio de innovación, laboratorio de políticas públicas, laboratorio de innovación gubernamental, laboratorio de cambio, laboratorio de diseño, living labs e incluso laboratorios de innovación social. Estas imprecisiones responden a los enfoques, contextos y características de los propios laboratorios y a un desacuerdo nomenclatural en este sentido.

Los distintos tipos de laboratorios se pueden vincular directamente con la tipología de la innovación por su finalidad, habiendo laboratorios de innovación científica y tecnológica, empresarial, social y pública. Los laboratorios de innovación científica y tecnológica, que son aquellos en los que se realizan experimentos de las ciencias naturales y exactas con la finalidad de que, en un espacio controlado y evitando alterar entornos naturales, se puedan validar teorías sobre el comportamiento de seres vivos, materiales naturales o sintéticos para su comprensión, modificación o creación tecnológica. Este tipo de laboratorios son operados por científicos y tecnólogos, ubicándose en instituciones u

organizaciones públicas, privadas, sociales o híbridas, y han sido los primeros en surgir, tomándose como modelo para la terminología y la replicación adaptada de enfoques y prácticas.

Por su parte, los laboratorios de innovación empresarial tienen un rango de aplicaciones amplio, desde prácticas de las ciencias naturales y exactas hasta aspectos mercadotécnicos, y su finalidad es la mejora de las empresas en su rendimiento interno y el fortalecimiento de los productos o servicios que comercializan, lo que los distingue de los anteriores al buscar un rendimiento financiero de sus resultados por la inversión que realizan para su operación. Por la propia finalidad que este tipo de laboratorios tienen, se encuentran únicamente ubicados en empresas.

Con respecto a los laboratorios de innovación social, son aquellos en los que se lleva a cabo el desarrollo experimental de proyectos de desarrollo comunitario, operados principalmente por organizaciones de la sociedad civil, los cuales tienen como finalidad mejorar procesos comunitarios o crear soluciones a problemáticas focalizadas en comunidades específicas. Dada la finalidad que persiguen, al igual que los científicos y tecnológicos, estos pueden ubicarse en instituciones u organizaciones públicas, privadas, sociales o híbridas.

Por último, los laboratorios de innovación pública son aquellos espacios experimentales que promueven y aceleran cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía, potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad y otros sectores (Ramírez-Alujas, 2016). Estos, en función de que su labor se desarrolla al interior de la administración pública, son ubicados únicamente dentro de estas estructuras.

La 27e Región, uno de los laboratorios de innovación pública en los estados miembros de la Unión Europea, los define como “equipos, estructuras o entidades centradas en el diseño de políticas públicas a través de métodos innovadores que involucran a todas las partes interesadas en el proceso de diseño” (McGann, Blomkamp, & Lewis,

2018).

De esta forma, se puede observar que los laboratorios de innovación pública se distinguen por desarrollar acciones tanto a nivel interno de la administración como en la interacción que tienen con su entorno, una dinámica al final integral, ya que se asume la labor gubernamental como un proceso en ambas vías complementarias.

Así, los laboratorios de innovación pública se pueden diferenciar entre oficinas de innovación enfocadas interna y externamente (Burstein & Black, 2014). Si bien estos últimos se establecen principalmente para involucrar al público en proyectos de crowdsourcing, recolección de datos de la comunidad y experimentación, las oficinas enfocadas internamente están orientadas a aumentar la eficiencia administrativa, producir un cambio de cultura organizacional en organizaciones más grandes e implementar procesos y protocolos de innovación dentro de las organizaciones.

Como una de las características distintivas de los laboratorios de innovación pública en su interacción con el entorno, se encuentra la coordinación de sus actividades con los interesados del sector privado, las organizaciones de interés, los grupos de usuarios y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, generan vínculos de colaboración con una amplia gama de sectores y actores sociales (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017): Organismos supranacionales /organizaciones internacionales/unidades en otros países; Departamentos ministeriales; Oficina del gobierno del estado; Empresas/fundaciones/agencias gubernamentales; Unidades a nivel administrativo local; Unidades a nivel administrativo regional; Empresas privadas/fundaciones; Organizaciones voluntarias/sindicatos; Individuos privados/ciudadanos.

Parte de la amplia interacción con la que cuentan los laboratorios de innovación pública les es mayormente posibilitada porque están típicamente separados estructuralmente del resto del sector público, con lo que la interacción puede llegar a ser de búsqueda de financiamiento externo para ofrecer sus ideas y soluciones al sector público. Además, por lo

general, los laboratorios de innovación pública tienen presupuestos relativamente bajos y generalmente son organizaciones pequeñas y fluidas y, por lo tanto, dependen de los recursos que pueden cooptar a sus actividades externamente.

En relación con su estructura organizativa, esta varía dependiendo del contexto, el cual puede diferir de forma considerable. Generalmente, los laboratorios de innovación pública no tienen autoridad sobre otras estructuras del sector público, por lo que su efectividad depende en gran medida de su capacidad para comunicarse y persuadir a otras unidades a través de redes informales, lo cual les proporciona la autonomía, así como el incentivo para experimentar con nuevas soluciones y procesos (Tönurist, Kattel y Lember, 2017; McGann, Blomkamp y Lewis, 2018).

En este sentido, los laboratorios de innovación pública tienden a ser estructuras pequeñas, especializadas en experimentos rápidos que generalmente carecen de las capacidades y la autoridad para influir significativamente en la ampliación de las nuevas soluciones o procesos. La principal fortaleza de estos radica en su capacidad para iniciar o mostrar proyectos de rediseño de servicios impulsados por los usuarios, mientras que la capacidad de hacerlo a menudo se basa en una actitud antagónica del personal, motivado por la oportunidad de crear prototipos en lugar de estandarizar nuevas soluciones.

Relacionado con una tendencia creciente de influencia de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones en los procesos gubernamentales, muchas de las tareas que realizan los laboratorios de innovación pública están relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo de soluciones basadas en estas tecnologías para los ciudadanos y el sector público. Los laboratorios de innovación pública representan un intento de dar sentido al aumento de la complejidad externa que está relacionada con el rápido cambio tecnológico además de los desafíos fiscales y democráticos (Tönurist, Kattel y Lember, 2017).

En este punto, relacionado con el cambio, una de las tareas de los laboratorios de innovación pública es

catalizar y legitimar el cambio en el sector público mediante la incorporación de un nuevo tipo de experiencia (McGann, Blomkamp y Lewis, 2018). Estos laboratorios abordan problemas públicos complejos que las estructuras gubernamentales más tradicionales no resuelven, en particular, utilizando el diseño para experimentar y proponer servicios y políticas públicas innovadoras y, al mismo tiempo, reformar y cambiar la forma en que opera el gobierno. Finalmente, en relación con las razones por las que se podrían crear este tipo de laboratorios, Tönurist, Kattel y Lember (2017) distinguen seis, a partir de las teorías organizacionales y evolutivas clásicas: 1) complejidad externa (entorno); 2) tecnología; 3) aprendizaje; 4) competencia entre estructuras antiguas y nuevas; 5) consolidación de experiencia y 6) emulación.

1. La complejidad externa refiere al entorno en el cual se desarrollan condiciones y sucesos que exigen respuestas eficientes por parte de la administración pública, principalmente relacionadas con la prestación de servicios públicos, de donde se desprenden los enfoques centrados en el usuario, impulsados por la popularidad de los modelos de innovación abiertos.
2. Relacionado con esta, la tecnología, como segunda razón, es el factor externo mayormente diferenciado, directamente vinculado con el amplio desarrollo de las nuevas TIC en el entorno y la exigencia generalizada del uso de estas, donde la utilización de sistemas electrónicos dentro de la administración pública, en búsqueda de la eficiencia organizacional y para la vinculación con el entorno, se vuelve imperante.
3. El aprendizaje, como proceso interno, determina un cambio desarrollado por agentes internos con la concepción de la relevancia de este, sobre todo en búsqueda de la mejora en su eficiencia.
4. La competencia entre estructuras antiguas y nuevas se vuelve un factor determinante dada una búsqueda interna de explorar nuevas oportunidades en servicios existentes o crear otros completamente nuevos, asumiendo cierto

nivel de autonomía de las estructuras e instituciones existentes, con lo que se puede entender a los laboratorios de innovación pública como un intento de crear ganadores de cambio independientes (organizaciones experimentales) dentro del sector público.

5. La consolidación de experiencia puede ser una de las principales fuentes de la anterior razón, al ser expertos y especialistas los impulsores y desarrolladores de iniciativas de cambio, lo que dota de alguna forma de legitimidad a estas.
6. La emulación representa un intento de imitar el contexto del mercado, donde las innovaciones se extienden a través de nuevos tipos de rutinas organizacionales que reemplazan o mejoran a las antiguas.

Como resultado del estudio que estos autores realizaron a una muestra de once laboratorios para identificar la aplicación de estas razones, encontraron que la mayoría fueron creados por el papel de la complejidad externa y la tecnología, ya que buscaban permitir enfoques interdisciplinarios e impulsados por los ciudadanos. Por otro lado, la competencia entre las viejas y nuevas estructuras organizativas no fue una razón aplicable en ningún caso.

Bajo este referente teórico de los laboratorios de innovación pública, es posible vislumbrar el contexto global que ha venido enmarcando la creación y desarrollo de estas iniciativas que, en el caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dieron respuesta a las necesidades institucionales planteadas.

3.

LA CREACIÓN Y DESARROLLO DEL LABORATORIO DE GOBIERNO

El impulso que había dado la sanción del decreto 156 y la creación de la estructura institucional que desarrollaría el mandato se convirtió en el combustible que mantuvo el impulso y el dinamismo en este proceso, por lo que la iniciativa de la creación de un laboratorio de innovación pública fue vista como el elemento que podía cerrar un círculo virtuoso de creatividad.

Al estar inserto en una dirección general de la estructura del Gobierno de la Ciudad, el Laboratorio de Gobierno contaba con un presupuesto de 8 millones de pesos argentinos, el cual era gestionado de forma anual. Este presupuesto era pequeño, comparado con el del Ministerio de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, que ascendía a 624 millones de pesos argentinos. Más aún, los presupuestos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se votan anualmente en la Legislatura por lo que no depende del poder ejecutivo su determinación final.

Bajo estas capacidades financieras, el Laboratorio de Gobierno contaba con una división orgánica simple,

basada en una dirección general, una jefatura de gabinete y cuatro gerencias operativas, las cuales, en términos de género, eran ocupados por hombres y mujeres, designados por sus capacidades técnicas, experiencia laboral, y estudios realizados. A pesar de no existir cuotas de género formales, de las cuatro gerencias, tres eran ocupadas por mujeres, hecho que mostraba diversidad.

Esta diversidad se ampliaba con la multidisciplinariedad de los veintitrés profesionales que trabajaban en su equipo, los cuales eran desarrolladores, especialistas en minería de datos, politólogos, economistas, diseñadores, comunicadores, diseñadores y desarrolladores de experiencias multimediales y especialistas en sensores.

En términos jerárquicos, el Laboratorio de Gobierno realizaba planes de trabajo anuales, en los que se detallaban los objetivos de cada área conformada por el equipo. Cada plan anual era auditado por Jefatura de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Para el control constante, el

Laboratorio de Gobierno documentaba a diario toda la experiencia y resultados de los procesos implementados, generando reportes de avances y finalización de los proyectos. Todo este material es reportado a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Al mismo tiempo, buscaban hacer públicos todos los recursos e información para que los distintos públicos pudieran reutilizarlos, en congruencia con la filosofía que promovían.

Siendo el Laboratorio un área pequeña dentro del Ministerio trabajaban con proyectos que tenían un alto impacto para todos los equipos involucrados, tanto dentro como fuera del Gobierno. Por ejemplo, los pilotos de “sensorización” permitían mejorar la eficiencia energética de los edificios públicos; la incorporación de métodos de trabajo ágiles y la innovación abierta permitían mejorar los procesos internos de trabajo.

Así, la creación del Laboratorio de Gobierno buscaba cerrar la brecha entre el emprendedurismo público y el cívico, proporcionando a ambos un conjunto adecuado de herramientas, espacios y metodologías necesarias para desbloquear el potencial de la innovación abierta en el contexto del sector gubernamental, y para fomentar la apertura de datos y el trabajo colaborativo.

El recién creado Laboratorio de Gobierno promovió principalmente la transparencia y participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas públicas, a través de espacios de encuentro, canales de comunicación directa y la apertura de datos. El Laboratorio de Gobierno fue diseñado con una única misión en mente: abrazar y explorar la innovación abierta en el contexto de un gobierno local, ayudando a una gran cantidad de áreas gubernamentales a colaborar e involucrarse con una cantidad igual de extensa de actores no gubernamentales.

Como una solución a la falta de apertura y colaboración, la creación del Laboratorio de Gobierno puede entenderse mejor como una plataforma para la innovación, un espacio y un conjunto de métodos y herramientas disponibles para que los equipos de gobierno y emprendedores

cívicos pudieran participar y colaborar en iniciativas innovadoras dentro de diferentes ejes de trabajo.

A pesar del impulso alcanzado, algunos riesgos como la resistencia de los organismos a proporcionar la información eran latentes, para lo cual desde el Laboratorio se impulsó un Plan de Apertura de Datos que representaba el compromiso de todos los ministros y secretarios respecto a la apertura de gobierno como principio fundamental de la gestión. Asimismo, para abatir el riesgo de la ineficiencia en la actualización de los datos, el Plan Apertura de Datos contemplaba que de manera periódica se actualizarán los recursos.

De la misma forma, para enfrentar el riesgo de insuficientes capacidades técnicas para generar la información, desde el Laboratorio se trabajó para poder institucionalizar los esfuerzos realizados para potenciar la innovación abierta. Así, en el 2015 se realizó el proyecto “Ciudad Abierta”, una maratón de innovación pública, junto con el Instituto Superior de la Carrera, organismo encargado de la capacitación de todos los empleados del Gobierno de la Ciudad, dictándose cursos para funcionarios públicos sobre metodologías ágiles para la resolución de problemas públicos, y para el pensamiento de diseño aplicado a políticas públicas.

En el mismo sentido, frente a la posible falta de interés de los organismos y de la ciudadanía para participar, se trabajó con cada área de gobierno para impulsar los datos y la innovación abierta. Al ser un proceso de modernización gubernamental, las resistencias iniciales se abordaron con la generación de confianza entre los actores involucrados y mostrando las potencialidades de las propuestas. Mediante el impulso de lo que denominaron “cultura de Gobierno Abierto”, se fomentó un compromiso dentro y fuera de la gestión, se trabajó con múltiples y diversos actores para transferir capacidades y generar confianza para que innovaran.

Frente a la posible insuficiencia de capacidades técnicas para incorporar las metodologías de trabajo que suelen ser utilizadas por el sector privado, debieron primero adaptar los conceptos y las dinámicas a un contexto de administración pública

para superar las resistencias iniciales.

De esta forma, se fueron materializando las diversas disposiciones que planteó el mandato original y se fue abriendo la ventana para proyectos emblemáticos y la definición de áreas específicas de trabajo del propio Laboratorio. Así, se delinearon cuatro áreas en las que, junto a destacados profesionales, se buscaba impulsar la innovación cívica y el uso de nuevas tecnologías.

La primera de ellas fue la relacionada con los Datos Abiertos, mediante la cual Buenos Aires contó con el primer catálogo de datos abiertos de Latinoamérica, el cual conjuntaba datos públicos los cuales ponían a disposición cientos de conjuntos de datos con información que la Ciudad generaba a diario para poder ser reutilizados por investigadores, desarrolladores, periodistas y equipos internos de gobierno.

La segunda correspondía a un laboratorio de datos, en donde, con la información que la Ciudad generaba a diario, se realizaban visualizaciones e infografías que ayudan a tomar decisiones concretas y creativas, abriendo el gobierno a todos los ciudadanos.

Posteriormente, la tercera área de trabajo del laboratorio fue la referente a la innovación abierta, la cual, mediante hackáthones, “desconferencias”¹ y encuentros con profesionales en un espacio creativo promovía la participación ciudadana y la aceleración de proyectos innovadores pensados para la Ciudad.

La cuarta y última estaba vinculada con la “sensorización” urbana y un laboratorio de nuevas tecnologías, en donde, tomando a la Ciudad como plataforma, se desarrolló un espacio interactivo para prototipar soluciones mediante sensores, impresoras 3D y circuitos electrónicos, trabajando junto a la comunidad de emprendedores y desarrolladores de todo el país. Uno de los proyectos destacados fue el Concurso Buenos Aires IoT, el primer concurso de dispositivos de Internet de las Cosas (IoT) del país.

Fue a partir de las cuatro áreas desde donde se comenzaron a diseñar y posicionar diversas actividades que se volvieron emblemáticas del Laboratorio del Gobierno, ya que al desarrollarse en diferentes escalas se promovía la apertura y la colaboración. En ese marco, y con la finalidad de fomentar un mayor compromiso, dentro y fuera de la gestión, se buscaba impulsar la cultura de Gobierno Abierto, por lo que se llevaron a cabo actividades con el objetivo de seguir motivando, creando e innovando socialmente, entre las que se encontraron:

- **BA Hackaton:** Fue un maratón de dos días en la que innovadores cívicos, equipos de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y entusiastas trabajaron en conjunto para desarrollar las ideas, prototipos y productos capaces de resolver los problemas considerados como aquellos que afectan a todos, creando soluciones que tuvieran un impacto real y positivo en la vida dentro de la Ciudad.
- **Buenos Aires GobCamp:** Fue un encuentro entre todos los equipos de Gobierno, con un formato de desconferencia cuya agenda estuvo definida colaborativamente entre todos los que participan, al comienzo del día. El objetivo fue generar un espacio para compartir experiencias y debatir sobre los desafíos de innovar en la Ciudad.
- **Buenos Aires Digital:** Se desarrolló como un encuentro de tecnología e innovación del que participaron distintos equipos de Gobierno, con una agenda definida por las voces referentes del momento, junto a Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y emprendedores.
- **Meetups:** Eran encuentros con referentes de diferentes áreas relacionadas con innovación y tecnologías que se reunían todos los meses para compartir avances y capacitar a la comunidad en general.
- **Open Space:** Fueron procesos de

¹ La desconferencia es la denominación que se le da a un tipo de conferencia en la que los propios participantes y asistentes toman un papel más participativo y activo. También llamada No-Congreso o conferencia de espacio abierto (OpenSpace conference), el término ha sido aplicado, ya sea total o parcialmente, a una amplia gama de tipos de reuniones en las que se intenta evitar uno o más aspectos de una conferencia convencional, como pueden ser las charlas de larga duración, los precios de entrada desproporcionados o las presentaciones comerciales (Mayorga, 2010).

conversaciones horizontales entre diferentes actores público-privado con el objetivo de pensar ideas y soluciones en torno a un tema específico.

De esta manera, los resultados obtenidos en cada una de las actividades implementadas fueron diversos, pero superiores a las proyecciones planteadas por el Laboratorio. En términos cuantitativos, más de 2500 entusiastas participaron de los diferentes Hackatones realizados; más de 2000 personas votaron los 45 proyectos presentados en el concurso de Internet de las Cosas; más de 900 empleados de diferentes equipos de gobierno participaron de los GOBcamps; alrededor de 600 personas participaron de Buenos Aires Digital; 1600 personas se sumaron durante el 2015 a todas las charlas y talleres realizados.

Asimismo, en cuanto a actividades directamente vinculadas con la plataforma de datos, todas las áreas de gobierno fueron contactadas en el marco del Plan de Datos Abiertos; 150 conjuntos de datos fueron publicados; el catálogo de datos llegaba a recibir 3000 visitas al día y con 450 usuarios diarios. Por lo que tiene que ver a la interacción colaborativa, en el 2015, 1200 personas participaron en el proceso de Ciudad Abierta, la maratón de innovación pública, donde 40 áreas de Gobierno estuvieron involucradas en las distintas etapas del proceso.

Por lo que tiene que ver con las valoraciones cualitativas, el impacto ciudadano de las políticas públicas desarrolladas se logró observar en cada una de las actividades implementadas. En el caso del diseño de la experiencia de los hackathones, cada hackathon realizado giró sobre diferentes temáticas que buscaban solucionar problemas diarios en la Ciudad convocando a diferentes perfiles: desarrolladores, diseñadores, programadores, equipos de gobierno, estudiantes, makers y emprendedores.

En cuanto al seguimiento de los proyectos trabajados en los hackathones, mediante la aplicación de diferentes metodologías de trabajo, el Laboratorio de Gobierno se vinculaba con distintas áreas gubernamentales para afianzar conocimientos, recibir asesoramiento y fomentar la colaboración de

la ciudadanía.

Respecto a la transferencia de capacidades y métodos a equipos de gobierno, con una gran frecuencia, desde el Laboratorio de Gobierno se realizaban sesiones de capacitación en metodologías ágiles, diseño de experiencia y prototipado con todos los equipos interdisciplinarios del Gobierno de la Ciudad para fomentar políticas abiertas e innovadoras en todas las áreas.

En referencia a la calidad de los desarrollos técnicos, los proyectos de tecnología llevados a cabo en el Laboratorio contaban con un proceso de validación de cuestiones técnicas y de seguridad. Finalmente, en relación con el desarrollo de visualizaciones y asesoramiento en la apertura de datos, desde el Laboratorio de Gobierno se trabajaba realizando visualizaciones para poder acercar los datos a la ciudadanía.

Igualmente, las actividades colaborativas se lograron extender más allá de los límites territoriales del país, ya que junto al GovLab de la Universidad de Nueva York se desarrolló Expertnet, la base de datos de todo el personal que trabaja en el Gobierno de la Ciudad. Por su parte, el contacto diario con el Laboratorio para la Ciudad, de México, permitía a ambos Laboratorios trabajar juntos sobre políticas de apertura, cooperación y programas para fomentar la innovación gubernamental.

De esta forma, se lograba configurar un ecosistema de innovación, el cual el Laboratorio buscaba potenciar, siendo un espacio diseñado especialmente para plantear nuevas formas de acercarse a aquellos desafíos más relevantes para la Ciudad y el gobierno. Aparejado a este espacio, se implementaron diferentes canales para que impulsaran el esquema de la innovación abierta, siendo estos:

- **Creación de una Aceleradora de proyectos públicos:** Fue un programa que buscaba poner al alcance de los equipos de gobierno el capital semilla, la asistencia técnica, los mentores y el espacio de coworking necesarios para acelerar la implementación de proyectos de alto impacto.

- **Implementación de una Factoría Digital:** Era un área de desarrollo y prototipado rápido para trabajar junto con equipos de gobierno, innovadores cívicos y emprendedores.
- **Investigación y desarrollo de Nuevas Tecnologías:** Desarrollo de un espacio para investigar y desarrollar nuevas maneras de entender las problemáticas de la ciudad y generar soluciones alternativas.
- **Disponibilidad del Catálogo de datos:** Para fomentar la transparencia y la participación ciudadana se creó el Catálogo de Datos Abiertos de la Ciudad de Buenos Aires con el que se promovía la puesta en valor y reutilización de los recursos que el gobierno de la Ciudad genera día a día.
- **Incorporación de Innovadores Residentes:** Fue un programa para canalizar la energía y el talento cívico y orientarlo hacia el interior de la gestión, atrayendo a los innovadores cívicos para trabajar mano a mano con los equipos de gobierno en la implementación de ideas y proyectos en áreas clave de políticas públicas.

Así, el Laboratorio de Gobierno mostraba señales disruptivas, al llevar el concepto de transparencia más allá de los límites tradicionales de la rendición de cuentas hacia el ámbito de la innovación ciudadana, propiciando estrategias de co-creación de políticas entre actores públicos, privados y sociales. De estas dinámicas colaborativas, además del beneficio en la legitimidad y configuración de iniciativas para el Laboratorio, se identificaron como principales beneficiarios a emprendedores, profesionales, empresas, estudiantes, desarrolladores, ONGs, equipos de Gobierno y todos aquellos ciudadanos con espíritu de innovar para mejorar la calidad de vida en la Ciudad.

Particularmente, en cuanto al desarrollo institucional, se esperaba que el Laboratorio de Gobierno apoyara, aumentara y ampliara la capacidad de los equipos de Gobierno para adoptar estrategias de innovación abierta, actividades y políticas consensuadas en conjunto que incluyeran la

transferencia de metodologías, la apertura de conocimientos y la transparencia en los resultados finales.

En términos integrales, los resultados del laboratorio, en función de sus principales objetivos, se pueden plantear como un resultado global, en donde el Laboratorio de Gobierno cambió la relación con sus ciudadanos en términos de información, siendo el principio de apertura el rector de una administración transparente, participativa y colaborativa. Asimismo, planteó la apertura de conocimientos, la transferencia de capacidades y el intercambio de ideas entre equipos de gobierno y referentes de la sociedad civil. Finalmente, destaca la aplicación de metodologías ágiles para encontrar soluciones creativas y concretas a las necesidades puntuales de la ciudad: transporte, educación, salud y medio ambiente.

4.

CONCLUSIONES

La creación del Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respondió a las necesidades contextuales de un cambio en la forma de concebir la interacción del gobierno con su entorno, partiendo de los principios de la apertura y la colaboración, factores centrales en la corriente global denominada Gobierno Abierto. El camino que recorrió fue una muestra de la voluntad política, la especialización y la capacidad de convocar a diversos actores, principalmente a la ciudadanía, para ser parte de una modalidad innovadora del que hacer del gobierno.

La semilla que el Laboratorio de Gobierno germinó sentó las bases para esfuerzos similares en la región, identificándose casos posteriores en países como México, Chile y Brasil que compartían ideas y políticas de trabajo del Laboratorio, lo cual muestra la posibilidad de replicarse en otras entidades y contextos, utilizando los mismos métodos para generar un ecosistema de innovación abierta, fomentando la apertura de datos, la creación de una comunidad y la experimentación con sensores.

Desde el Laboratorio se generó un constante intercambio de ideas y colaboración, viajando, asesorando y participando de las distintas iniciativas como los fueron los hackáthones, los concursos, etc. Paralelamente, y de forma complementaria a la labor técnica, el Laboratorio de Gobierno planteaba difundir una cultura de gobierno abierto al inicio,

involucrar a distintas áreas para que abrieran sus datos y tomaran como propios los principios de colaboración, participación y transparencia, una labor compleja.

De esta experiencia, los protagonistas plantearon una serie de elementos para tener en cuenta a la hora de implementar y desarrollar iniciativas de esta naturaleza. El primer paso es adoptar el principio de apertura. Sin la transparencia que se deriva de la apertura de los actos de gobierno, ninguna de estas acciones tiene sentido. La apertura conlleva transparencia, participación y colaboración, tanto en la agenda de datos como en la agenda de innovación. Una vez dado ese paso, se debe avanzar en la generación de una comunidad de emprendedores, empresas, ciudadanos, innovadores, makers, áreas de Gobierno, etc. Y se debe focalizar en la capacitación de los agentes de cambio a través de metodologías de trabajo: ágil, lean, prototipado, desarrollo de experiencias.

El problema público inicial que dio origen al Laboratorio de Gobierno se atendió en parte. Dada la propia naturaleza de la administración pública y el proceso de cambio que requiere tiempo y esfuerzos constantes, la labor de difusión de la cultura de un gobierno abierto, aún tiene un camino largo por recorrer.

Sin embargo, el impacto del Laboratorio de Gobierno conlleva no sólo los beneficios de la apertura, sino que también busca cerrar la brecha entre el gobierno y la ciudadanía proporcionándoles a ambos un conjunto de herramientas, espacios y metodologías necesarias para desbloquear el potencial de la innovación abierta en el contexto del sector público.

La apertura ha sido reconocida desde hace tiempo como una característica clave de las democracias que funcionan correctamente y como el puente que cierra la brecha entre las acciones del gobierno y la capacidad de los ciudadanos para mantener la rendición de cuentas. Con el auge de las tecnologías de información y comunicación, la apertura de los actos de Gobierno comenzó a ser valorada y reconocida como uno de los catalizadores más poderosos para la innovación cívica y la transformación de políticas públicas.

En el caso particular de las iniciativas de datos de Gobierno Abierto en las ciudades, la práctica parece estar más cerca de la idea proclamada bajo la etiqueta de ciudades inteligentes que de los principios de apertura y colaboración. El gobierno de la Ciudad, si bien puede implementar formas nuevas para que la ciudadanía tenga acceso a los servicios públicos que brindan, no significa que estén informando o generando los conductos institucionales para que los interesados conozcan cómo se financian e implementan esos servicios, lo que se vuelve un elemento básico en el espíritu de la apertura, relacionado con la transparencia y que refleja la congruencia.

Por supuesto, lograr la participación y la colaboración entre gobierno y ciudadanía va más allá de los datos abiertos, pero si el uso e impacto de aplicaciones creadas con base en una apertura de información gubernamental mejoraran la calidad de vida de los ciudadanos de pequeñas o grandes urbes, se habrá logrado mucho.

Observando el contexto regional, es posible notar que la mayoría de los laboratorios de innovación pública latinoamericanos surgen en el marco de las agendas de Gobierno Abierto de sus respectivos países, donde se conciben como el mecanismo principal para implementar las iniciativas de

Gobierno Abierto en sus administraciones. Lo anterior, es un hecho que, en principio, los diferencia de muchas de las experiencias de otras regiones, en donde no necesariamente aparecen como parte de las agendas locales de apertura gubernamental.

En este sentido, los resultados obtenidos por el Laboratorio de Gobierno son de mayor impacto para la sociedad, y parte de ese logro se debe a las políticas de gobierno abierto que todo el equipo del Laboratorio fomentó desde sus inicios. A partir de la sanción del Decreto 156 que dio origen al primer portal de datos abiertos de gobierno en América Latina, el Laboratorio de Gobierno trabajó para impulsar y promover la transparencia, participación y colaboración en la administración pública.

El legado es trascendental y se visualiza con ejemplos como el de los proyectos de sensorización urbana, que marcaron una línea de base sobre la cual poder mejorar las políticas públicas con información en tiempo real. Esto tiene vital importancia en áreas como transporte o medio ambiente.

Sin embargo, a pesar de los logros y el hecho de que existen cada vez más espacios de colaboración, la lucha cuesta arriba por abatir la resistencia dentro y desconfianza hacia el gobierno sigue siendo barrera para la transformación.

A pesar de la resistencia que se puede generar en el interior de las administraciones, por parte de los empleados públicos o los propios tomadores de decisiones, el surgimiento y desarrollo de los laboratorios de innovación pública, es conveniente que se dé al interior de la estructura orgánica del gobierno en el que actúan, y no en el exterior, como es el caso del Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Lo anterior, dada su naturaleza y misión de generar un cambio interno, algo que fortalece su capacidad de convocatoria y operación, al no ser vistos como agentes externos ajenos a la dinámica interna.

A partir de esto, la labor de los laboratorios de innovación pública requiere ser profunda, yendo hacia la base de la administración pública, que tiene que ver con cuestiones de raíz, como la configuración organizacional, cambiando conceptos,

dinámicas, procedimientos y el entendimiento del servicio público como referente básico del desarrollo de una sociedad.

El estar insertos en la estructura gubernamental no limita su capacidad de gestión o interacción con su entorno, al definirse en su creación y dinámica su condición flexible. Los laboratorios de innovación pública, a pesar de estar insertos en las estructuras gubernamentales y sujetos a los criterios normativos, no limitan su alcance de interacción y colaboración con el entorno, siendo incluso fuentes de su financiamiento la venta de servicios o colaboraciones con actores externos.

Lo anterior no limita la importancia de que los laboratorios de innovación pública busquen niveles de autonomía. La propia autonomía para decidir sobre sus empleados les permitiría incluso experimentar con formas alternativas de organización que puedan ser incorporadas a su vez en otras estructuras organizacionales de sus gobiernos. A este respecto, la figura de la descentralización es una forma idónea para una organización de este tipo.

Al visualizar y actuar de forma integral del Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, generando capacidades estatales y ciudadanas de innovación, se especifica de forma clara la finalidad de generar un cambio profundo en la cultura y dinámica de innovación para el mejoramiento de los servicios públicos, actuando en ambos frentes y propiciando la colaboración de ambos entornos.

En este sentido, es posible observar el factor de la voluntad política como central en su creación y continuidad. Esto se puede ver más marcado por su condición como política pública innovadora, no considerada prioritaria, al depender de la iniciativa de emprendedores políticos y requerir de una configuración que la presente como útil, en términos conceptuales, adaptada, de acuerdo con el contexto de implementación, así como relevante y necesaria para la atención de algún problema o mejora de alguna condición deficiente.

Por otro lado, un aspecto relevante por reforzar en las

iniciativas como el Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es identificar el impacto en los usuarios, su influencia en la participación ciudadana y cómo esto se ve afectado por el cambio político en curso. De la misma forma se puede indagar en correlaciones con el tamaño poblacional de sus entornos, el sistema político, tamaño presupuestal de la ciudad o la ideología del partido que gobierna.

Tanto en términos teóricos como prácticos las áreas de oportunidad son amplias, identificándose una serie de suposiciones sobre el desarrollo de la innovación pública en las administraciones públicas con resultados que no han logrado ampliamente explicar el desarrollo a mediano y largo plazo de los laboratorios de innovación pública, así como los aspectos políticos que enfrentan estos como políticas públicas.

Por último, es relevante apuntar que, no se sugiere sobrevalorar la capacidad de los laboratorios de innovación pública para atender la necesidad de cambio y mejora en la administración pública. Sin duda, se requieren cambios paralelos en la estructura y mejora constante para que la promesa de la innovación pública se pueda visualizar.

BIBLIOGRAFÍA



Burstein, R., & Black, A. (2014). A Guide for Making Innovation Offices Work. Innovation series, IBM Centre for the Government.

Fumega, S. (2014). Opening Cities: Open Data in Buenos Aires, Montevideo and Sao Paulo. IDRC.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (Marzo de 2012). Decreto 156 2012. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Obtenido de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/190097>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (s.f.). Ciudad de Buenos Aires. Obtenido de Buenos Aires Ciudad: <https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/ciudad>

Mayorga, A. (2010). BarCamp Milagro 2009 Una iniciativa tecnológica mundial en nuestra universidad. Revista Ciencia Unemi, 3(4), 34-39.

McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. Policy Sciences, 51(1), 249-267.

McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. Policy Sciences,, 51(1), 249-267.

Obama, B. (21 de Enero de 2009). Memorandum -- Transparency and Open Government. The White House President Barack Obama. Obtenido de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Ramírez-Alujas, Á. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En G. Cejudo, M. Dussauge, & C. Muchel, La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas (págs. 163-206). México: Instituto Nacional de Administración Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? Public Management Review, 19(10), 1455-1479. doi:doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939

Zubiría, M. (2017). Gobierno Abierto: La experiencia de la participación de la Ciudad de Buenos Aires. Obtenido de Ciudades Creativas Kreanta: https://www.ciudadescreativas.org/minimax_portfolio/buenos-aires-innovacion-democracia-local-ciudadania/

