

---

# Nuevas fronteras de la administración pública: laboratorios de innovación y (re)construcción de capacidades estatales<sup>1</sup>

---

## **Autores:**

**Exequiel Rodríguez** (Universidad Nacional de Rosario)

[exequiel.rodriguez@icloud.com](mailto:exequiel.rodriguez@icloud.com)

**Federico Long** (Universidad Nacional de Rosario)

[federico.long@me.com](mailto:federico.long@me.com)

---

## **Resumen**

El gobierno ya no monopoliza la resolución de problemas públicos. Para esto, ahora necesita nuevas capacidades que se encuentran disponibles por fuera de las estructuras burocráticas tradicionales. La resolución de problemas públicos requiere hoy en día, por lo tanto, la co-creación de soluciones a partir de la participación y la colaboración de la sociedad civil. En este sentido, en este trabajo intentamos indagar acerca del potencial de los laboratorios de innovación, sus límites y su relación con el ciclo de política pública.

A partir del relevamiento de las actividades impulsadas por Santalab -laboratorios de innovación ciudadana de la provincia de Santa Fe, Argentina-, como estudio de caso para nuestras tesinas de grado, intentaremos abordar algunos de los interrogantes que han dado origen a este trabajo. Exploramos las diferencias entre Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico, conceptualizamos al Gobierno Abierto más allá de la mera gestión instrumental, y planteamos la relevancia para el paradigma en general -y para los laboratorios en particular- de un enfoque de innovación pública que no se agote en una perspectiva tecnológica.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su discusión en las Jornadas Académicas en Gobierno Abierto, 17 y 18 de noviembre de 2017, Buenos Aires, Argentina, realizadas en el marco del Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto.

## **Nota biográfica**

Ambos autores son estudiantes avanzados de la Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), orientación Administración y Planificación Públicas. Miembros del Grupo de Estudio sobre Innovación Pública de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR) y de PoliLab, Laboratorio de Innovación Pública de la misma facultad.

Esta ponencia se enmarca en los avances de las tesinas de grado de ambos autores.

## Estado, políticas y diseño

Tras las oleadas reformadoras acontecidas en buena parte de las administraciones públicas latinoamericanas de fines del siglo XX y principios del XXI, el ámbito de acción del Estado sufrió notable reconfiguraciones en cuanto a distribución de responsabilidades según nivel estatal, como así también en torno a la tramitación de sus propios límites. Estos “nuevos Estados” han debido enfrentar la redefinición de sus modalidades de intervención en escenarios que hoy imponer una mayor complejidad e incertidumbre.

Parafraseando a Oszlak (2003), el Estado es lo que hace. Y, principalmente, cómo lo hace. La última década acuñó, al fuego del *boom* de los *commodities*, una recentralización de ciertas funciones con su consecuente expansión de la burocracia pública nacional, con un alto grado de precarización en los regímenes de contratación. Asimismo, las administraciones subnacionales, a fuerza de circunstancia, desarrollaron dispositivos adaptativos que les permitieron hacer frente, de manera precaria y desigual, a toda esa nueva agenda de temas surgida durante la primera ola reformadora. Sin embargo, la reconstrucción de la institucionalidad estatal en la posconvertibilidad argentina prestó más atención en volver al levantar ciertos instrumentos tradicionales de intervención, que en construir un entramado institucional acorde a las nuevas formas de sociabilidad e infraestructuras de información que acompañaron temporalmente este proceso. En otras palabras, si bien la administración nacional reasume roles y expande su órbita de influencia, produce instrumentos destemporalizados que no logran un consenso social amplio y entran nuevamente en crisis una década más tarde.

Lejos de cargar las tintas sobre los decisores de políticas, es indudable que las grandes ideas que enmarcaban la existencia del hombre y atribuían estabilidad a las cosas, han perdido potencia. Esta crisis en la producción de certezas, de verdades, de estabilidad, que afecta al conjunto de la política, la economía y las relaciones interpersonales, no pasa inadvertida al diseño e implementación de políticas públicas (Long y Rodríguez, 2017). Ante ello, podríamos aventurar que el Estado necesita de novedosas herramientas, que le otorgan la capacidad de tamizar viejos desafíos en clave de nuevos y desconocidos contextos. Los gobiernos ya no monopolizan la resolución de problemas públicos.

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

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

Ahora bien, ¿es posible pensar en una sustitución efectiva e inmediata de la “regularidad y la rigidez” por la “flexibilidad y la apertura”? Si bien comprendemos el poder declamativo expresado por el autor, ciertamente las experiencias latinoamericanas en cuanto a los procesos de modernización y construcción de entramados institucionales dinámicos muestran resultados desiguales. Las transferencias tecnológicas lineales, hechas durante largos períodos en las administraciones públicas locales, demostraron que su efectividad, en gran número de casos, ha sido de difícil cuantificación, y sus logros muy controvertidos en cuanto a sus objetivos primarios (Sánchez González, 2008). En paralelo, buena parte de las tecnologías “a demanda” no han logrado desarrollar capacidades institucionales estables en los maltrechos estados subnacionales; y en general, terminaron convirtiéndose en una nueva “capa geológica” de reforma sobre reforma, aumentando la complejidad burocrática y reportando escasos beneficios al ciudadano.

Si entendemos al componente colaborativo, como factor capilar de los procesos de diseño, este conjunto de escenarios, sociabilidades y tecnologías permite cuestionarnos sobre el “cómo” de la relegitimación de las políticas públicas. El debate, entonces, tiende a girar en torno a cómo conectar la abstracción, que requiere el análisis de presupuestos, responsabilidades y niveles de intervención, con las demandas sociales concretas y específicas situadas en el territorio. O, dicho de otra manera: ¿qué instrumentos o herramientas son útiles para legitimar la intervención estatal en los entramados urbanos dominados por la complejidad, la diversidad y la incertidumbre?

## Innovación pública, laboratorios y espacios-frontera

Los laboratorios de innovación emergen, entonces, a partir de la necesidad de fomentar y extender la participación y colaboración ciudadana, en el marco del paradigma de Gobierno Abierto. Éste adquiere impulso a partir de la publicación del *Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto* (Obama, 2009), dado a conocer en el primer día de gestión del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama. Este documento comprometía al gobierno federal a impulsar agendas de transparencia, participación y colaboración dentro de la administración pública estadounidense. De acuerdo a Oszlak (2012:11), esta iniciativa formalizaba la intención de generar en el gobierno un nivel de apertura sin precedentes, y de trabajar de manera conjunta con la ciudadanía para asegurar la confianza pública estableciendo mecanismos de transparencia, participación pública y colaboración.

A partir de esta propuesta, varios países han llevado a cabo experiencias similares. En Latinoamérica encontramos, por ejemplo, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada a mediados de 2009, o la Declaración sobre Gobierno Abierto, que contó con el compromiso de más de 50 países en el año 2011. Uno de los documentos más recientes es la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, elaborada por el CLAD a mediados de 2016, la cual incorpora a los tres pilares del paradigma cuestiones ligadas a la rendición de cuentas, innovación pública, calidad de los servicios y desarrollo sostenible.

De acuerdo a Maríñez Navarro (2014), el concepto en la actualidad posee varias aristas. Algunos autores hacen hincapié en la faceta tecnológica; otros lo hacen en la problemática organizacional; y otros subrayan la relevancia de la apertura de datos y la transparencia (Maríñez Navarro, 2014:439). Hoy en día, a partir de los pilares de transparencia, participación y colaboración, el concepto de Gobierno Abierto se encuentra posicionado como una forma novedosa de fortalecimiento de las capacidades gubernamentales, así como de la modernización de la administración pública, partiendo desde la base de las tecnologías de la información (Maríñez Navarro, 2014:442).

En conclusión, a lo largo del proceso de maduración del concepto, las tres cuestiones básicas que lo componen (transparencia, colaboración y participación) han incorporado elementos relacionados a la rendición de cuentas, a la innovación pública, al desarrollo sostenible, a la cooperación público-privada, etc.; al mismo tiempo que la

dimensión tecnológica, en cuanto a su potencialidad para la puesta en práctica del paradigma, ha adquirido una relevancia central (Long y Rodríguez, 2017).

En relación a los laboratorios de innovación como materialización de política pública de Gobierno Abierto, Acevedo y Dassen (2016) encuentran que el estímulo a la participación ciudadana es uno de los principios considerados más relevantes para la mayoría de los laboratorios que encuestan. Además, encarnan también la dimensión colaborativa del paradigma, en cuanto a su potencial para la generación de redes de trabajo conjunto entre actores y organismos de la sociedad civil.

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

En cuanto al concepto de innovación pública, éste implica necesariamente el impulso de mecanismos de participación, colaboración y transparencia (Acevedo y Dassen, 2016:29) —pilares del paradigma de Gobierno Abierto—. Y estos principios suponen un cambio tanto en las prácticas de la administración pública, como de la misma concepción de la acción estatal y de la sociedad en su conjunto, donde la información no sea vista como algo exclusivo del Gobierno, donde se busca aprovechar las capacidades que surgen de la sociedad civil, de la ciudadanía y del mercado, y donde el ciudadano deja de ser un beneficiario de servicios públicos o un cliente de empresas del gobierno para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración (OEA, 2014:7). Innovación pública y Gobierno Abierto, entonces, son conceptos cuya relación es insoslayable.

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

a) Innovación abierta, inteligencia colectiva y *crowdsourcing*, concibiendo al sector público como capaz de ser una plataforma para la innovación abierta, como espacio generador de posibilidades más que como medio o estructura. De acuerdo a Grandinetti (2017), es la estrategia de innovación centrada en la cooperación. Aquí los límites organizacionales se desdibujan y el eje de la innovación se pone en la construcción de coaliciones de actores para la resolución de desafíos compartidos, a partir de una dinámica cuyo pilar es la intensidad de la colaboración para la construcción de inteligencia social.

b) Co-creación y co-producción de servicios, como modalidad basada en los principios de participación y colaboración, que posibilita la prestación de servicios públicos sostenidos en trabajo compartido, distribuido y coordinado entre entidades públicas y otros actores de la sociedad civil y/o el sector privado.

c) Diseño de servicios como medio para favorecer la co-creación o co-producción de servicios públicos, siendo una metodología adecuada para abordar los denominados *wicked problems* y construir soluciones transversales (Pobes Gamarra *et al.*, 2015). Este enfoque supone una nueva manera de ver el mundo, de manera holística, multidisciplinaria e inspiradora, pasando de “diseñar para el ciudadano” a “diseñar con él”. Sin embargo, la metodología no está exenta de críticas. Stanton *et al.* (2016) apuntan que el diseño de servicios “*mainstream*” se encuentra limitado, producto de un enfoque “miope” en la innovación tecnológica. Es por esto que falla en abordar las dinámicas de poder de los fenómenos políticos, por lo que proponen revisar el concepto, apuntando a integrar *design thinking* y justicia social, tanto para superar estos escollos, como para abordar con éxito problemáticas complejas.

Hemos planteado anteriormente que el gobierno ya no monopoliza la resolución de problemas públicos. Por ello es que precisa aptitudes y capacidades por fuera de las estructuras tradicionales (innovación abierta), a partir de un proceso de carácter sistémico (co-creación) apoyado en crear complicidad y respuestas con y a través de las personas (*design thinking* e inteligencia colectiva) (Ramírez Alujas, 2016).

Estas capacidades novedosas que pueden ser encontradas al exterior del andamiaje clásico del Estado gracias a la co-creación ciudadana, conecta estas nuevas problemáticas aparecidas en estos nuevos escenarios con el concepto de innovación pública, y a los laboratorios de innovación como espacios en los cuales las tres características que componen el concepto de innovación pública pueden articularse: como espacios-frontera. A la manera de los objetos-frontera del *design thinking*, el laboratorio de innovación actúa como herramienta facilitadora, poniendo a disposición de la ciudadanía

diversas técnicas para ayudarla a convertirse en co-creadora de políticas públicas (Pobes Gamarra *et al.*, 2015).

## **Gobierno Abierto más allá de la innovación tecnológica y la gestión instrumental**

Para abordar el análisis de caso de la investigación, y retomando trabajos anteriores (Long y Rodríguez, 2017), a partir de la tríada desarrollada por Colobrans *et al.* (2012:139-140), caracterizaremos tres tipologías del concepto de innovación. Por **innovación material** o tecnológica entendemos el tipo de actividad innovadora que se sustenta en cambios en el sistema de objetos que nos rodean. Este tipo de innovación está ligado a una visión tradicional del concepto, asociada a una innovación por estadios, a partir de nuevos desarrollos tecnológicos, suponiendo una profunda ruptura y transformación en cada acto “innovador”. Los recursos financieros y tecnológicos son los que determinan la innovación (“modelo lineal” de innovación, según Grandinetti, 1999).

Por **innovación social** entendemos a aquellas actividades que buscan generar un cambio en la manera en que las personas se relacionan, interactúan y se comunican (Colobrans *et al.*, 2012). Genera valor social a través de la introducción de un producto, servicio o proceso novedoso que satisface una necesidad social de mejor forma que las soluciones ya existentes. Posee durabilidad en el tiempo, un impacto escalable y promueve y fortalece la participación de la propia comunidad dónde se inserta (Gatica, 2012),

Por último, por **innovación simbólica** o cultural entendemos a aquella que implica el impulso a nuevos términos, expresiones, percepciones y maneras de nombrar e identificar experiencias novedosas derivadas del cambio social y tecnológico (Colobrans *et al.*, 2012).

Consideramos pertinente dar este debate en torno al concepto de innovación entendida en cuanto a su relación con los avances tecnológicos, al tener éste varios puntos de contacto con la discusión entre el paradigma de Gobierno Abierto y el *e-government* o gobierno electrónico. Por gobierno electrónico (o gobierno digital) entendemos a aquel paradigma a partir del cual se busca fomentar la introducción y uso de TICs en la gestión estatal, a partir de principios de eficiencia y transparencia en la

administración pública. Sin embargo, a diferencia del paradigma de gobierno abierto, el gobierno electrónico se agota en una cuestión de gestión (Oszlak y Kaufman, 2014). Según Subirats y Fuster Morell (2013), el gobierno electrónico remite al impulso de procesos despolitizados, en los que no se cuestiona la razón de ser de la intervención estatal, o a quién va ésta dirigida, sino la manera más eficiente de llevarla a cabo. Esto va de la mano con lo argumentado por Stanton *et al.* (2016): aquel “enfoque miope” en la innovación tecnológica que produce la falta de un abordaje político en el diseño de servicios.

De acuerdo a Mora Alfaro (2015), no podemos negar que las tecnologías de la información y la comunicación favorecen las interacciones entre Estado y ciudadanía, ya que generan condiciones idóneas para la apertura de datos, la difusión de la información pública y la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, bajo el paraguas de estos conceptos no se ha puesto en cuestión el cómo y el qué de las acciones estatales; mas bien se han buscado en la novedad de los recursos tecnológicos maneras más eficientes, más ágiles, más rápidas de llevar a cabo las rutinas procedimentales ya establecidas, sin abandonar la lógica instrumental mencionada anteriormente (Subirats y Fuster Morell, 2013). He aquí el potencial del paradigma de Gobierno Abierto más allá del Gobierno Electrónico, y la importancia de conceptualizar “lo tecnológico” como medio más que como fin. En estos términos, Oszlak y Kaufman (2014:38) plantean que así como un Gobierno Abierto podría serlo sin contar necesariamente con el auxilio de la informática, un Gobierno Electrónico no es necesariamente abierto. Si consideramos a la tecnología como auxiliar de un Gobierno Abierto, el Gobierno Electrónico sería un componente del primero. El Gobierno Abierto sería el *fin* en tanto que el Gobierno Electrónico sería el *medio* o, en todo caso, uno de los medios disponibles, ya que, siguiendo a Oszlak (2013), es enteramente posible que un gobierno se abra a la participación ciudadana sin que la utilización de herramientas informáticas sea condición excluyente para ello. En tal sentido, un gobierno podría considerarse “abierto” si promueve el involucramiento de la sociedad civil en la administración pública, pudiendo esto darse o no a través de interacciones virtuales mediante el uso de las tecnologías existentes.

## Primeras impresiones ante un estudio de caso: la experiencia de Santalab

Según el portal institucional del Gobierno provincial, “los laboratorios de innovación ciudadana de Santa Fe<sup>2</sup> son impulsados como una política de Innovación Pública y Gobierno Abierto<sup>3</sup> para constituirse en un espacio articulador con las nuevas formas de organización ciudadana y agrupaciones auto-organizadas que, mediante procesos informales de práctica ciudadana, modifican de forma resiliente y adaptativa los entornos que habitamos. A su vez, trabajan colaborativamente por el empoderamiento urbano de la ciudadanía y desarrollan procesos críticos sobre las ciudades actuales”.

Denominados como *Santalab*, cuentan actualmente con experiencias en las áreas metropolitanas de las ciudades de Rosario y Santa Fe. Enmarcados dentro del paradigma de Gobierno Abierto, la propuesta apunta a “llevar la participación ciudadana del ‘decidir con’ al ‘hacer con’ la ciudadanía”. Según Ceballos<sup>4</sup> (2016): “[Santalab es] un espacio que se está construyendo colaborativamente partiendo del propio reconocimiento de las iniciativas ya existentes en la provincia, y comenzando a articular con ellas distintos grupos temáticos o líneas de trabajo (datos abiertos, reciclado de aparatos electrónicos, movilidad, Internet de las cosas, realidad virtual y aumentada para las ciudades, participación digital, etc.), a la vez que intentamos definir en conjunto el mejor modelo de laboratorio para cada región de la provincia. Un equipamiento público lo suficientemente abierto y experimental como para adaptarse a las iniciativas locales de innovación social y convertirse a la vez, en un catalizador para que las iniciativas desarrollen sus potencialidades, y en un espacio de contacto directo con los decisores de políticas públicas”.

---

<sup>2</sup> Portal del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, sección Ejes de Gestión, Modernización y Reforma del Estado, Gobierno Abierto, Laboratorios de Innovación Ciudadana. Disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/203591/\(subtema\)/93686](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/203591/(subtema)/93686)

<sup>3</sup> Tras la creación del Portal de Gobierno Abierto de la provincia de Santa Fe, en el segundo semestre de 2017, Santalab es descrito en concreto como instancia de *colaboración*, de acuerdo a la subdivisión del portal en cuatro ejes: participación, colaboración, transparencia y datos. Información disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/>

<sup>4</sup> Director provincial de Gobierno Abierto.

## Marco metodológico

A partir del relevamiento de las actividades realizadas por Santalab durante el año 2016 y el primer semestre de 2017, se propone el análisis y clasificación de dichas actividades de acuerdo a la tipología del concepto de innovación desarrollada anteriormente más pertinente a ellas, con base en la siguiente metodología.

La investigación se plantea en términos cualitativos, sin dejar de lado la posibilidad de recurrir de manera eventual a aportes de tipo cuantitativo. Se privilegia la dimensión cualitativa al entenderse que permite otorgar una percepción adecuada acerca del funcionamiento del objeto abordado, así como de los fenómenos pertinentes a dicho funcionamiento.

El énfasis de la investigación apunta a comprender y explicar la problemática, a través de la recolección y el análisis de información cualitativa (por un lado, mediante entrevistas con actores relevantes, descripciones brindadas por actores participantes de los Laboratorios, tanto internos como externos, interacciones con los equipos encargados de llevar adelante los encuentros; y por otro, a través del análisis documental). La posibilidad de recolección de información a través de entrevistas y encuentros abre la posibilidad de adquirir material cuantitativo por parte de los entrevistados (resultados concretos de las experiencias de los Laboratorios, en términos de difusión, cantidad de participantes, objetivos internos cumplidos, etc.).

Como fuentes primarias, se recurre a las entrevistas ya mencionadas. Como fuentes secundarias, se acude a documentación institucional, normativa relevante, notas periodísticas, producciones oficiales e informes internos.

En un principio, se apunta a abordar el objeto a partir de técnicas descriptivas y explicativas, tanto a nivel teórico-conceptual, como práctico, en relación a los procesos de gestión relevantes a la problemática estudiada. Sin embargo, dada la novedad del fenómeno estudiado, sobre todo a nivel local, se plantea la posibilidad de plasmar en la investigación algunas cuestiones de tipo exploratorias, que resulten de utilidad para trabajos futuros.

## **Municipalismo, participación y voluntad política: ejes para el análisis**

Para concluir este trabajo, en principio retomamos la caracterización que Fernández Güell *et al.* (2015) hacen de las ciudades contemporáneas. Complejidad, diversidad e incertidumbre son tres grandes rasgos que las definen hoy en día. Complejidad, porque entendemos a las ciudades como sistemas complejos en términos de número y variedad de elementos, relaciones y dinámicas que se relacionan entre sí. Diversidad, al entender a las decisiones políticas como resultado de la influencia de múltiples grupos, los cuales poseen diferentes grados de influencia y poder. Y por último, incertidumbre como característica que acompaña a la mayoría de los fenómenos urbanos.

En un contexto de globalización, las instituciones políticas siguen ancladas al territorio, por ende, los Estados-nación se manejan con dificultad en escenarios en los que los problemas son demasiado amplios y globales. También se da el caso contrario: los problemas pueden resultar demasiado concretos y específicos. (Subirats y Fuster Morell, 2013). Aquí encontramos, por ende, el potencial de los municipios para el abordaje de estos últimos.

Entonces, nos preguntamos la factibilidad de plantear un laboratorio de innovación a nivel provincial. Si las dimensiones de participación y colaboración requieren y están orientadas a aumentar la cercanía entre gobierno y ciudadanía, ¿no están los gobiernos municipales mejor preparados para implementarlos? Mencionamos, por ejemplo, los casos exitosos analizados por Acevedo y Dassen (2016:30-38): los Laboratorios de Innovación Social de Uruguay (que, si bien surgen a nivel nacional, hay que tener en cuenta tanto el reducido territorio como la escasa población con que cuenta, así como su sistema unitario de gobierno); y, por otra parte, Lab.Rio, PENSA y el Centro de Operaciones, las tres experiencias surgidas en la ciudad de Río de Janeiro. Específicamente en este último caso se plantea que “[e]l apoyo del alcalde en los tres casos refleja un liderazgo municipal que promueve las innovaciones para una gestión pública más abierta, con mayor participación ciudadana y con un mayor aprovechamiento de los datos” (Acevedo y Dassen, 2016:38).

En torno a este eje, gran parte de los resultados innovadores que ejemplifican los beneficios del Gobierno Abierto han surgido tanto desde el nivel municipal como del regional, producto de la potencialidad del nivel comunal para influir rápidamente la vida diaria de los ciudadanos (OEA, 2014:9). “La esencia del Gobierno Abierto a nivel local [es] aprovechar las ventajas comparativas de su proximidad con la ciudadanía para

profundizar la interacción y mejorar la gestión de las administraciones locales” (OEA, 2014:13). En esta línea, plantea Mora Alfaro (2015), que el gobierno municipal abierto adquiere en su gestión territorial las mejores condiciones para su concreción, ya que el papel primordial asignado a los municipios en este sentido encuentra de esta manera el marco más apropiado para lograr la convocatoria exitosa de los actores para la gestión y transformación colaborativa y participativa de los territorios.

En segundo lugar, es necesario repensar el fenómeno de la participación ciudadana. De acuerdo a Oszlak (2013:4-5), algunos de los supuestos sobre los que descansa la filosofía de Gobierno Abierto exageran algunas cuestiones y son demasiado optimistas respecto a la disposición de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública. Los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores quebrantados. De lo contrario, naturalmente tienden al *free riding*<sup>5</sup>. Relegitimar o construir políticas públicas que impacten positivamente en la vida de los ciudadanos, tiene más que ver con sumar al proceso de diseño a agentes representativos, usuarios de esos servicios o políticas, que con abrir al gran número los espacios de experimentación. Con esto nos referimos a construir una nueva institucionalidad que, sin pretender reemplazar los mecanismos tradicionales de representación, permita ampliar su base, y dotar de un sentido vinculante los debates abstractos a los que se somete la intervención estatal con los problemas concretos y específicos que posee el ciudadano, habitante de los territorios urbanos latinoamericanos (Long y Rodríguez, 2017).

Como tercer eje, coincidimos con Arros Valdivia (2016), quien sostiene que existen elementos culturales, sociales, normativos, políticos, presupuestarios, contingentes, históricos, narrativos, institucionales, y motivacionales que están en constante dinámica influyendo directamente en los procesos de innovación, y que uno de los elementos fundamentales necesarios para el sostenimiento de estas iniciativas es el alineamiento político, ya que es éste el que facilitará u obstaculizará, en última instancia, los procesos innovadores.

Podemos afirmar que la innovación pública como herramienta de gestión, pero sobre todo como hecho político, presenta potencialidades en la "búsqueda sin tesoro" de la reconstrucción de capacidades institucionales en gobiernos locales, que permitan tamizar nuevos (viejos) desafíos en entornos diversos y complejos. Quedan en el tintero de la duda, la permeabilidad de las burocracias públicas frente al fenómeno más global de

---

<sup>5</sup> Expresión anglosajona que refiere al "problema del polizón": en este caso los ciudadanos deciden no realizar el esfuerzo que implica participar, sabiendo que, de todos modos, disfrutarán de los beneficios que obtendrán los que sí lo hagan.

la experimentación, la cual pone bajo evaluación ciudadana cierto rigor weberiano de saberes técnicos, restrictivo de los saberes cotidianos anclados en el trabajo colaborativo, que ve con ojos desconfiados aquello que no es elaborado “por los que saben”.

Para finalizar, los debates entre abstracto y concreto, saber técnico y prácticas colaborativas, no encuentran una vía de solución en los *labs*, sin embargo, éstos ofrecen una forma de conjugar las disímiles estructuras interpretativas frente a la siempre conflictiva intervención estatal, en un espacio de colaboración abierta —espacio de frontera— donde éstos impacten positivamente en el ciclo de políticas. Ante el gran desafío que implica la resolución de problemas públicos complejos, las estrategias de Gobierno Abierto merecen ser concebidas más allá de la gestión instrumental, en el marco de un enfoque de innovación pública que no se agote en una perspectiva tecnológica.

En el presente trabajo nos hemos propuesto repensar algunas experiencias y producciones académicas que nutran y complejicen nuestras observaciones de cara al desarrollo de ambas tesis de grado.

## Bibliografía

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

Arros Valdivia, V. (2016), *La experiencia del laboratorio de gobierno y su contribución en el desarrollo de la innovación en el sector público chileno*, tesis para la Maestría en Gobierno y Gerencia Pública, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Colobrans, J.; Serra, A.; Faura, R.; Bezos, C. y Martin, I. (2012), “La tecno-antropología”, en *Revista de Antropología Experimental*, nº 12, 2012, ISSN: 1578-4282, pp. 137-146.

Ceballos, D. (2016), “Cultura digital y políticas de Gobierno Abierto”, ponencia presentada en el seminario *Cultura urbana para la inclusión social en Latinoamérica*, Bruselas, Bélgica, abril de 2016, disponible en: <https://medium.com/@eldardo/cultura-digital-y-pol%C3%ADticas-de-gobierno-abierto-d3d56e542944#.9cu275aua>

Fernández Güell, J.; Collado Lara, M. y Guzmán Araña, S. (2015), “Hacia una visión más integrada e inteligente de las ciudades”, trabajo presentado en el *I Congreso Ciudades Inteligentes*, Madrid, España, 24 y 25 de marzo de 2015, disponible en: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/hacia-vision-integrada-inteligente-ciudades>

Gatica, S. (2012), *La innovación social en Chile y el rol del Estado en su desarrollo*, Santiago de Chile: editado por la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Grandinetti, R. (1999), “Aspectos innovadores en la gestión de recursos humanos en el ámbito público local”, en *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999)*, Departamento de Políticas y Planificación, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

Grandinetti, R. (2017), “Gobierno abierto e innovación. ¿Nuevos aires en la Administración Pública? Retrospectiva para una necesaria prospectiva”, ponencia presentada en el *IX Congreso Latinoamericana de Ciencia Política*, Montevideo, Uruguay, 26 al 28 de julio de 2017.

Long, F. y Rodríguez, E. (2017), "Laboratorios de innovación: repensando las fronteras de la administración pública", ponencia presentada en el *IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Montevideo, Uruguay, 26 al 28 de julio de 2017, disponible en: <https://goo.gl/hRftZi>

Maríñez Navarro, F. (2014), "La transparencia: una reflexión ante la propuesta de gobierno abierto", en Walter, J. y Pando, D. (comps.), *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, editado por SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político) y CERALE (Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa), Universidad de San Andrés.

Mora Alfaro, J. (2015), "Territorio, gobernanza y ciudadanía", en Grandinetti, R.; Beretta, D.; Schweinheim, G. y Rey, M. (comps.), *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI* (pp. 22-36), Rosario: editado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), el Instituto Nacional de Administración Pública y la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

Obama, B. (2009), *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, Casa Blanca, Washington, Estados Unidos, disponible en: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2014), *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*, disponible en: [http://gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/OEA-Gobierno\\_Municipal\\_Abierto.pdf](http://gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf)

Oszlak, O. (2003), "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 42, nº 168, enero-marzo de 2003.

Oszlak, O. (2012), "Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos", trabajo presentado en la *VIII Conferencia Anual de INPAE*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.

Oszlak, O. (2013), *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional*, editado por IDRC, Red GEALC y OEA.

Pobes Gamarra, I.; Palomar i Baget, J. y Garcia Fortuny, M. (2015), "Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios", ponencia presentada en el *VI Congreso*

*Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 29 de septiembre al 2 de octubre de 2015.

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

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

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

Subirats, J. (2016), *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, Madrid: Ed. Catarata.

Subirats, J. y Fuster Morell, M. (2013), Gobierno abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable, en *Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*, ISSN: 0213-084X, enero-abril de 2013.

## Sitios web

— Gobierno de Santa Fe: <http://www.santafe.gob.ar/>

— Municipalidad de Rosario: <http://www.rosario.gob.ar/>