



# GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



REVISTA  
DIGITAL

# Número 2

# 2023

**Mayo - agosto**

Universidad  
**Externado**  
de Colombia

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y  
RELACIONES INTERNACIONALES FIGRI

# Índice

## Editorial

La innovación pública. ¿un nuevo paradigma para la gestión pública y las políticas públicas?

**Jorge Iván Cuervo R.**

01

This is the way, Open State!  
El camino hacia el Estado Abierto en Latinoamérica

**Álvaro V. Ramírez-Alujas**

02

Innovación pública en Colombia:  
¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?

**Aura Cifuentes**

03

Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas

**Gustavo Valdivieso**

# Editorial

## Jorge Iván Cuervo R.

Investigador del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA)  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Una forma restringida de entender las políticas públicas es la de verlas como directrices institucionales de acción pública para hacer frente a problemas sociales que han ingresado en la agenda pública, las cuales permiten movilizar recursos institucionales, económicos, jurídicos y simbólicos para identificar los instrumentos adecuados para su tratamiento.

Desde hace una más de una década se ha venido ampliando el espectro de entendimiento de la gestión pública y las políticas públicas más allá de lo estatal-institucional, para incorporar otros elementos y entender que lo público se construye en la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Desde los trabajos pioneros Christian Bason, con su importante libro *Leading Public Sector Innovation: Co-create for a Better Society*, se inicia un recorrido para repensar el rol del sector en sociedades cada vez más complejas, con demandas cada vez más difíciles de traducir en respuestas de política pública. La rigidez típica de los procedimientos estatales, que está en la base del desarrollo del *policy analysis* hasta bien avanzada la primera década del presente siglo, ha sido desafiada por diferentes crisis que, al no ser resueltas en clave pública, terminan siendo crisis que afectan la propia legitimidad de las instituciones democráticas. Como bien lo ha planteado el propio Bason:

Durante la última década, quizás el cambio más significativo ha sido en el contexto: desde el contexto de la crisis financiera mundial que comenzó en 2008, hasta una nueva forma de crisis en la actualidad.

A nivel mundial, nos enfrentamos a una incertidumbre política y económica sin precedentes, muchas de nuestras instituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial están siendo desafiadas, el orden económico y comercial se está desmoronando y la democracia está siendo cuestionada cada vez más<sup>1</sup>.

Este nuevo paradigma en la gestión pública plantea que las relaciones entre lo estatal, lo social y lo privado no tienen por qué resolverse en lógica de confrontación o de sustitución de lo uno por lo otro. En ese sentido, el debate Estado o mercado trasciende hacia la búsqueda de un valor superior, la de lo público (la de valor público en términos de Mark Moore). Bajo esta perspectiva, las políticas públicas se entienden como procesos socio-institucionales con diferentes grados de formalización y de involucramiento de los actores implicados tanto en la configuración del problema como en las alternativas de solución y la definición de los instrumentos de política pública.

El tema de la innovación pública (IP) llega a Colombia hace muy poco, como bien lo cuenta Aura Cifuentes en su texto "Innovación pública en Colombia: ¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?", en el que plantea que esta permitió una visión diferente de la relación Estado-sociedad y de los procesos de participación ciudadana como elemento central de la gestión pública en clave de innovación, que supone acercar también avances tecnológicos para mejorar el proceso de toma de decisiones (*design thinking*, laboratorios de innovación, Estado abierto, inteligencia

<sup>1</sup> Tomado de <https://apolitical.co/solution-articles/es/hacia-donde-se-dirige-la-innovacion-del-sector-publico>.

## La innovación pública. ¿Un nuevo paradigma para la gestión pública y las políticas públicas?

artificial), que debe hacer más efectiva y legítima la acción pública en tiempos donde la fractura Estado-sociedad es cada vez más grande.

En otro artículo, *"This is the way, Open State! El camino hacia el Estado Abierto en Latinoamérica"*, Álvaro Ramírez-Alujas, uno de los referentes sobre Estado Abierto en América Latina, nos muestra el estado del arte del mismo en la región y sugiere que esto supone un nuevo modelo de gobernanza que encaja perfectamente con el llamado paradigma de IP, Estados más flexibles, abiertos y transparentes son claramente compatibles con modelos de relacionamiento Estado-sociedad que busca mayor involucramiento en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos.

Las soluciones a los problemas públicos no son fórmulas sacralizadas en procedimientos normativo-institucionales y en rutinas burocráticas, sino la construcción conjunta entre diferentes actores donde el sector público juega un rol de legitimación que empieza por información oportuna, útil y accesible para la ciudadanía.

Finalmente, Gustavo Valdivieso, en su artículo *"Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas"*, pone el énfasis de la innovación pública en el proceso decisonal de política pública, trayendo a colación el pensamiento de diseño, el journey map, los prototipos y otras herramientas analíticas de punta que han venido siendo usadas en las distintas fases del proceso de la política pública, bien sea en una mejor estructuración de problemas públicos, en la definición de mejores instrumentos de política, o en la implementación de estos.

En este segundo número de la revista *Gobierno y Políticas Públicas* ponemos a disposición de la comunidad académica tres importantes textos que invitan a seguir pensando, explorando y debatiendo sobre los nuevos desafíos de la gestión pública y las políticas públicas en clave de una nueva forma de entendimiento de las relaciones Estado-sociedad, y en el contexto de las limitaciones de las instituciones democráticas para traducir las demandas sociales en respuestas adecuadas de acción pública, lo cual termina por afectar la legitimidad de las propias instituciones y abre el espacio para discursos que buscan un nuevo repliegue de lo estatal hacia lógicas autoritarias.¶

# 01

**This is the way, Open State!**

**El camino hacia el *Estado Abierto* en Latinoamérica**

## **Álvaro V. Ramírez-Alujas**

Cofundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP); magíster en Gestión y Políticas Públicas

Universidad de Chile

### **¿Qué es Estado Abierto? El camino hacia la apertura institucional como nuevo marco de gobernanza de los asuntos públicos en el siglo XXI**

Para entender qué significa Estado Abierto debemos partir por apoyarnos en el marco de referencia que nos ofrece el concepto de Gobierno Abierto (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). Si consideramos la propuesta de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, este se entiende como:

... un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (CLAD, 2016, p. 5)

En el mismo sentido, en la sección de consideraciones especiales y proyecciones de la Carta se expresa la necesidad de avanzar hacia la construcción de un Estado Abierto: promoviendo y potenciando la aplicación de sus pilares, principios, mecanismos y estrategias más allá de las fronteras del gobierno y la administración pública (poder ejecutivo), hacia otros poderes del Estado (poder legislativo, parlamento abierto y poder judicial, justicia abierta) e instituciones (órganos autónomos, de fiscalización superior o electorales por ejemplo); otros niveles de gobierno subnacional y local (municipios abiertos); y a otros actores como son el sector privado, la academia y las organizaciones de la sociedad civil (CLAD, 2016, pp. 16-19).

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), propuso entender el Estado Abierto como una *cultura de gobernanza* (tabla 1) que se expresa:

... cuando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno –reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales– colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo. (OECD, 2017, p. 2).

“Un gobierno abierto es fundamental para generar confianza en los ciudadanos y es un elemento clave para alcanzar diferentes resultados de política pública en diversos ámbitos, incluidos: la integridad del sector público y anticorrupción, la modernización del sector público, la libertad cívica, el gobierno digital, la contratación pública, la innovación del sector público, la gestión de las finanzas públicas y la gestión de recursos humanos, así como los principales objetivos socioeconómicos dentro del marco de la Agenda Global 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Tabla 1. Recomendación del Comité de Gobernanza Pública OCDE sobre Gobierno Abierto (2017)  
Fuente: OECD, 2017.

Si contrastamos ambas aproximaciones veremos que, en lo medular, se apuesta por un nuevo modelo de gobernanza de los asuntos públicos que articula, de manera sistémica, la

## This is the way, Open State!

## El camino hacia el *Estado Abierto* en Latinoamérica

promoción de la transparencia y el acceso a la información pública, la integridad y rendición de cuentas, la participación ciudadana e innovación pública, social y cívica, y la colaboración distribuida e inteligente, como ejes para el fortalecimiento institucional del Estado y la sociedad en su conjunto, y el bienestar de las personas en un contexto democrático, para un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente.

Hoy en día, gran parte de los esfuerzos por promover la apertura institucional están ligados de manera estrecha al trabajo de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP), plataforma multilateral voluntaria creada en septiembre de 2011, que promueve los principios de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología como nuevo enfoque de gobernanza pública en el siglo XXI, a través de procesos de cocreación de planes de acción e implementación de compromisos concretos (OGP, s. f.). Hoy en día se han impulsado 4.752 compromisos contenidos en 290 planes de acción nacional en 76 países, para el periodo 2011-2023 (figura 1).

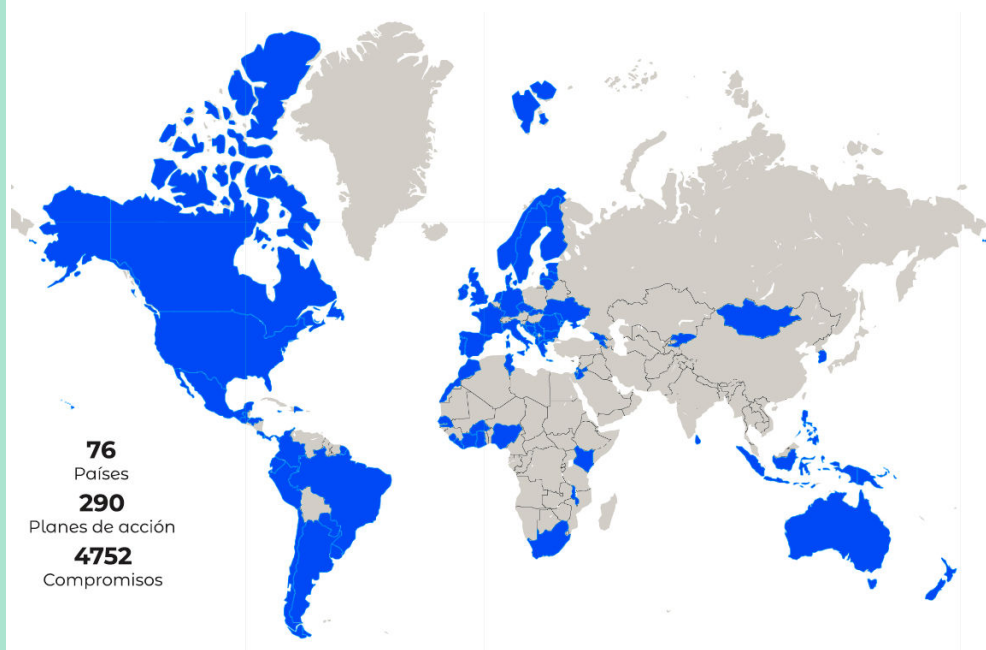


Figura 1. Mapa de la Alianza para el Gobierno Abierto en el mundo  
Fuente: OGP (2023a).

Para disponer de un marco integrador y amplio sobre el tema, podemos considerar el Esquema de Estado Abierto, en el que este enfoque se articula a través de la dinamización de tres esferas de aplicación a la totalidad de instituciones estatales –como parte de un sistema político-administrativo– y otras del sector privado, academia y sociedad civil: a) transparencia, rendición de cuentas e integridad; b) participación de las partes involucradas y c) colaboración e innovación (figura 2).



Figura 2. Esquema de Estado Abierto  
Fuente: elaboración propia a partir de Ramírez-Alujas (2022).

### El camino hacia el Estado Abierto en el mundo: visión de conjunto

A partir del año 2015, y en estrecho vínculo con la promoción de la Agenda 2030 y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), algunas de las áreas de relevancia en el tránsito hacia la consolidación de un enfoque de apertura institucional han crecido exponencialmente, lo que se ha expresado en la cantidad de compromisos OGP. Ámbitos como Parlamento Abierto, por ejemplo, donde en poco más de una década se han impulsado 161 iniciativas en temas tales como transparencia proactiva y apertura del proceso legislativo a la participación ciudadana, o en materia de Justicia (Abierta) donde existen 321 compromisos en temas tan variados como acceso a información y datos abiertos, ligado a la trazabilidad de procesos judiciales y atención a la ciudadanía, o uso de herramientas de lenguaje claro en la gestión y tramitación judicial, avanzando hacia una democracia de apropiación, más legible (Rosanvallon, 2018:146), dan cuenta de una tendencia al alza (figura 3).

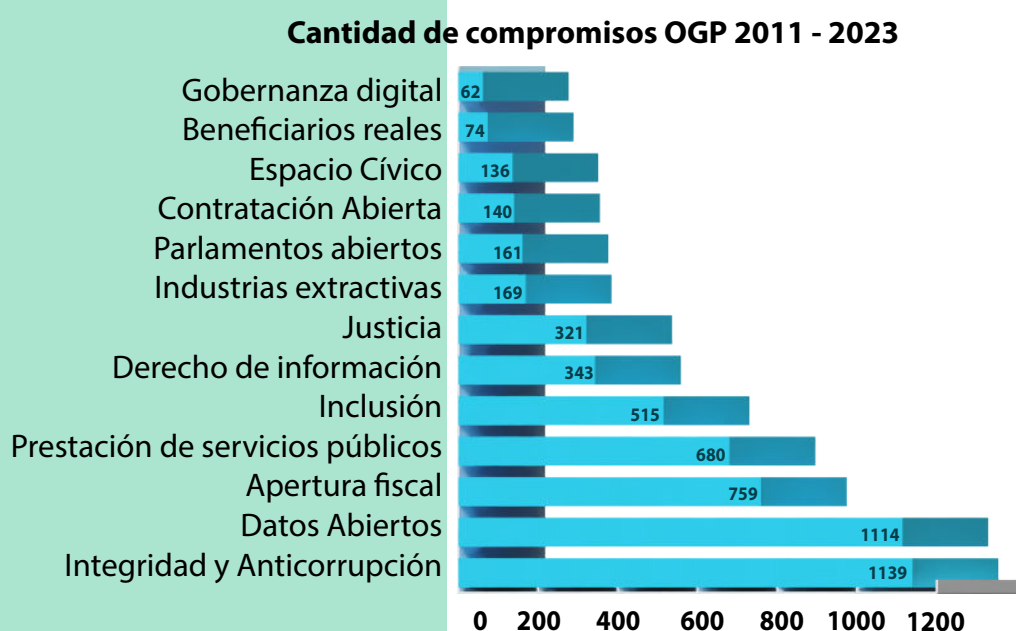


Figura 3. Principales tendencias en áreas de política en OGP periodo 2011-2023

Fuente: elaboración propia a partir de OGP (2023a).

Es de resaltar que el impulso hacia la apertura institucional, expresada en el enfoque de Estado Abierto, está enmarcado en el cumplimiento de la mayoría de las metas del ODS 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” (Naciones Unidas, s. f.), entre ellas: promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (16.3); reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas (16.5); crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (16.6); garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (16.7); y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (16.10); por destacar algunas.

Por otro lado, el Estado Abierto se ha consolidado como eje transversal y nodo crítico en el impulso de la agenda en los niveles subnacionales de gobierno. Desde el lanzamiento del Programa OGP Local (OGP, 2023b), existen 106 gobiernos y jurisdicciones subnacionales en todo el mundo que impulsan estrategias de apertura institucional en el espacio territorial, donde se han implementado 445 compromisos contenidos en 113 planes de acción locales (entre los años 2016-2023).

### El camino hacia el Estado Abierto en Latinoamérica: ¿qué nos dice la evidencia?

En el marco de OGP, 16 de los 76 países miembros son latinoamericanos, y muchos de ellos se encuentran implementando una quinta generación de reformas a través de decenas de compromisos contenidos en sus planes de acción nacional y subnacional.

Sin pretender ser exhaustivo en el análisis, dada la fluidez de la agenda de apertura institucional en la región y la dinámica de los procesos de cocreación e implementación de planes de acción, hemos identificado parte de la evidencia que da cuenta del compromi-

## This is the way, Open State! El camino hacia el *Estado Abierto* en Latinoamérica

so de los países latinoamericanos por promover y avanzar hacia el enfoque de Estado Abierto.

En primer lugar, y antes de profundizar en los datos, hay que dejar consignado un elemento clave: el origen del enfoque de Estado Abierto es latinoamericano. El 25 de noviembre de 2015 se firma en San José de Costa Rica la “Declaratoria para la Creación de un Estado Abierto”, en la que el presidente de la república, el presidente de la Asamblea Legislativa, la presidenta de la Corte Suprema de Justicia y el presidente del Tribunal Supremo de Elecciones acordaron un esfuerzo de apertura institucional sin precedentes en el mundo que, años más tarde, el 21 de marzo de 2017, sustentó las bases del “Convenio Marco para Promover un Estado Abierto”, en el que se establecen una serie de lineamientos de política por la vía de asumir compromisos conjuntos sobre transparencia y acceso a información, participación ciudadana, integridad y lucha contra la corrupción e innovación en estos cuatro poderes del Estado, transversalmente de manera colaborativa e integrada (Ramírez-Alujas, 2020:33-34).

Algo similar sucedió en Colombia, con la “Declaración de Compromisos por un Estado Abierto”, firmada por representantes de todos los poderes el 23 de enero de 2017, o un año más tarde con la “Declaración para Consolidar a Honduras como un Estado Abierto”, documento firmado en Tegucigalpa el 16 de mayo de 2018 entre la Presidencia de la República y los otros poderes del Estado, los órganos contralores, el Instituto de Acceso a la Información Pública, y la Asociación de Municipios de Honduras con el mismo fin. Por ello no es extraño que los únicos planes de Estado Abierto que llevan ese título en la portada y han dado una cierta continuidad a procesos de apertura institucional más allá del ejecutivo sean justamente estos tres países. El Estado Abierto habita la región (tabla 2).

País	Selección de compromisos en planes de acción de Estado Abierto	Institución responsable y otras partes interesadas/actores
<b>Plan de Acción de Estado Abierto Costa Rica, 2019-2022</b>	Cocreación de una estrategia integral, innovadora y multicanal de participación ciudadana para la Asamblea Legislativa a partir de la apertura de espacios y procesos colaborativos	Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa
	Observatorio para el monitoreo de la gestión judicial	Poder Judicial
<b>IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto Colombia, 2020-2022</b>	Compromisos del Ejecutivo (territoriales): <ul style="list-style-type: none"> <li>Plataforma de Datos abiertos - Banco de Licitaciones Abiertas de la Alcaldía de Palmira.</li> <li>Estrategia de Transparencia activa de la Alcaldía de Yumbo.</li> <li>Democratización del desarrollo local. Gobierno Abierto de la Alcaldía de Bogotá.</li> <li>Estrategia de Gobierno Abierto de la Alcaldía de Cali.</li> <li>Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental de la Gobernación de Boyacá.</li> <li>Escuela de Gobierno Abierto y diálogos vallecaucanos de la Gobernación del Valle del Cauca.</li> <li>Transparencia activa y datos abiertos del departamento del Valle del Cauca (Gobernación del Valle del Cauca).</li> </ul>	
	Mujeres en el acceso a la información pública	Procuraduría General de la Nación

Tabla 2. Pioneros del Estado Abierto en Latinoamérica: Costa Rica, Colombia y Honduras).  
Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de planes de acción nacional de Estado Abierto de Costa Rica, Colombia y Honduras (2019-2022).

## This is the way, Open State! El camino hacia el *Estado Abierto* en Latinoamérica

En otros casos, si bien se trata de planes de gobierno abierto, se han incorporado variadas iniciativas que comprometen a otras ramas del poder e instituciones públicas. Entre ellos se destacan en los últimos años los esfuerzos de Chile, Ecuador, Paraguay y Perú (tabla 3), que en total suman 28 compromisos de Estado Abierto en actual proceso de implementación.

País/Plan de acción	Compromisos de Estado Abierto	Institución responsable y otras partes interesadas/actores
<b>Chile, V Plan, 2020-2022 (4)</b>	Derechos Humanos y Justicia Abierta	Defensoría Penal Pública
	Justicia Abierta en el Poder Judicial	Excma. Corte Suprema de Justicia
	Diseño de plataforma integrada e interoperable de gestión e información legislativa	Congreso Nacional de Chile
	Transparencia del Congreso Nacional	
<b>Ecuador, II Plan, 2022-2024 (7)</b>	Justicia Abierta - Transparentando la información para combatir la corrupción	Consejo de la Judicatura (CJ)
	Promoviendo la transparencia política	Consejo Nacional Electoral (CNE)
	Fortalecimiento de la participación ciudadana y el control de la rendición de cuentas de las instituciones públicas	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)
	Construyendo más y mejor información legislativa en Ecuador	Asamblea Nacional (AN)
	Fortaleciendo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales en gobierno abierto e innovación pública	Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)
	Portal Nacional de Transparencia	Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE)
	Cocreación de una política y un fondo territorial de innovación y oportunidades para la transformación digital mediante ecosistemas GovTech	Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope)

Tabla 3. Compromisos recientes sobre Estado Abierto en países de Latinoamérica, 2020-2025  
Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de planes de acción nacional de Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

En síntesis, el enfoque de Estado Abierto ha llegado para quedarse y su expresión concreta en los países latinoamericanos no es sino la evidencia de un proceso en evolución y consolidación. Por ello, es claro que la agenda de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública en la región, hoy es sinónimo de los esfuerzos deliberados por generar estrategias de apertura institucional en todos los niveles, poderes y ámbitos del quehacer público (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012): *El futuro es abierto*.

**This is the way, Open State!**

**El camino hacia el *Estado Abierto* en Latinoamérica**

### **Desafíos del Estado Abierto en la región**

El enfoque de Estado Abierto puede contribuir no solo a superar el resabio de burocracias mecanicistas e indiferentes, aisladas de la comunidad y fragmentadas en su funcionamiento, encerradas en una burbuja tecnocrática que opera como monólogo ausente de rostros, sin ciudadanía. La apertura contribuye a expandir las capacidades que permitan generar instituciones más horizontales, próximas y cercanas a la experiencia de las personas, a mejorar los espacios de articulación de los distintos poderes del Estado y los actores sociales, desde una perspectiva amplia, como un todo. Posibilita transitar a estructuras de gestión más reticulares y formas relacionales de gobernanza pública, que ponen el acento en la interacción, en el diálogo con las personas, y que se funda en la confianza y en la colaboración como nodos para la construcción de lo colectivo. El gran desafío, sin duda, es poder consolidar estrategias de largo plazo, integradas a los planes nacionales de desarrollo o programas de gobierno, y que su impulso se conciba como una política pública de carácter transversal y longitudinal, que acompañe los procesos de reforma del Estado y que constituya su plataforma de operación, el andamiaje de base para mejorar la calidad de la democracia, fortalecer el Estado de derecho, promover el desarrollo sostenible y contribuir al bienestar colectivo, apoyándose en el uso intensivo de las nuevas herramientas, metodologías, tecnologías e innovaciones que le dan soporte.

“Estado abierto ha sido acuñado para aludir a un fenómeno común, pero no debería concebirse, simplemente, como la “suma” de gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta, para nombrar los términos más habituales. Concebirlo así reduciría el concepto a un agregado institucional que, si bien comparte una filosofía similar, pierde de

vista el compromiso común y la vigilancia mutua que hacen a la esencia de la división de poderes en una democracia [...] El ‘todo’ del Estado Abierto es más que la suma de las ‘partes’”<sup>1</sup>.

En definitiva, el Estado Abierto se atreve a crear valor público desde una dinámica relacional más horizontal apoyada en la colaboración, como ingrediente de un renovado e innovador enfoque para resolver complejidad y gobernar la incertidumbre. Es un paradigma en el que los países de la región no solo han llegado a tiempo, sino que han sido fundamentales para su configuración, desarrollo y consolidación a nivel mundial. ¡Latinoamérica es pionera y lidera los procesos de Estado Abierto en el mundo!

Finalmente, lo importante no es la apertura estatal en sí misma como un fin, sino su capacidad transformadora como medio, su potencial como dinamizador para producir cambios profundos, sostenibles y duraderos que contribuyan a la generación de una nueva cultura de gobernanza para, desde y con la ciudadanía. Por tanto, este es el camino para fortalecer y mejorar nuestra infraestructura institucional y el ecosistema de gobernanza que habita nuestras democracias en el siglo XXI: tu capacidad es tu comunidad. ¶

<sup>1</sup> Extracto de un reporte de la consultoría llevada a cabo por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), que lidera mi gran amigo y colega Oscar Oszlak, para “Desarrollar una propuesta metodológica de cocreación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Ecuador en el marco del Estado Abierto”.

## Referencias

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016). “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”, adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>

Naciones Unidas (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (eds.) (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, 144, LC.PUB.2017/9-P. Cepal.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2017). Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, OECD/LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017. <http://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

Open Government Partnership (OGP) (2023a). Data Dashboard. <https://www.opengovpartnership.org/data-dashboard/>

Open Government Partnership (OGP) (2023b). OGP Local. <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/>

Open Government Partnership (OGP) (s. f.). El futuro del gobierno abierto. OGP. <https://www.opengovpartnership.org/es/>

Ramírez-Alujas, Á. V. (2022). Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica. Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021). Revista del CLAD Reforma y Democracia, 82, 21-58.

Ramírez-Alujas, Á. (2020). El estado del Estado Abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 4(1), 13-38. <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132>

Ramírez-Alujas, Á. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. C. Veyra (eds.). Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe (pp. 41-71). BID.

Rosanvallon, P. (2018). Good government: democracy beyond elections. Harvard University Press.

# 02

## Innovación pública en Colombia: ¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?

### Aura Cifuentes

Experta en Gobierno Digital e Innovación Pública

Máster en Asuntos Públicos del Instituto de Estudios Políticos de París - Sciences Po.

Los laboratorios han sido siempre espacios místicos que generan curiosidad por el permiso que otorgan a la investigación, a la experimentación, a la prueba y al error. Si bien los asociamos con lugares equipados con máquinas y elementos para estudiar un fenómeno, o con personas que usan batas, gafas y guantes, los laboratorios son mucho más que eso, la vida misma es un laboratorio, el mundo es un laboratorio, los gobiernos son, por supuesto, laboratorios por excelencia. Le tenemos tanto miedo al error y nos han enseñado que ojalá todo fuese lineal y perfecto, que los verbos investigar, experimentar, probar y fallar son distantes y desconocidos para la mayoría de la ciudadanía.

Así nace, entonces, la innovación pública: como un gran ejercicio de aceptar y reconocer que un sector –al que tradicionalmente le han coartado esto– necesita también ese permiso. Hoy, más que nunca, gracias a diferentes académicos, hacedores de política y líderes visionarios el sector público, es un sector menos endiosado y mucho más terrenal.

Desde hace quince años, aproximadamente, los gobiernos empezaron a darse cuenta de que los problemas relevantes de la sociedad necesitaban nuevas (y mejores) aproximaciones para resolverlos. Se dieron cuenta de que parte del error sistemático era no responder a las necesidades y expectativas de la ciudadanía porque ¡oh sorpresa!, nunca la incluimos como parte del diseño de dichas intervenciones públicas. Colombia no fue ajena a esta tendencia y en el año 2015 se creó el Equipo de Innovación Pública (EiP) dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

### ¿Qué es, entonces, la innovación pública?

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad, por primera vez en la historia de Colombia se publicó un apartado dedicado únicamente a este enfoque. Se hizo referencia a Christian Bason, gran precursor y defensor de este enfoque, señalando:

... la innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público; es decir, valor compartido por todos. Para lograrlo, los procesos de innovación pública se enfocan en abordar desafíos públicos de alta complejidad e incertidumbre, al explorar y probar alternativas para aprender con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones efectivas que puedan escalarse. Las iniciativas de innovación pública pueden resultar en una mayor productividad del sector público, en instituciones democráticas más abiertas y robustas, en una oferta de políticas públicas más pertinentes y efectivas, o en servicios que conducen a mayores grados de satisfacción y confianza ciudadana. (DNP, 2022, p. 555) .

Así, en 2018 se marcó un antes y un después en la gestión pública colombiana. Desde un pequeño equipo conformado exclusivamente por contratistas, el DNP envió un mensaje contundente: “la experimentación es el ingrediente común en las estrategias innovadoras para abordar la complejidad y la incertidumbre. La experimentación no se concibe como una fase aislada, sino como una aproximación continua para explorar, ensayar y evaluar opciones de solución, para incrementar el potencial de generar valor a escala” (DNP, 2022, p. 556).

## Innovación pública en Colombia: ¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?

¡Eureka! Ahora sí el sector público iba a poder aproximarse a los problemas públicos de una forma mucho más efectiva. En ese primer lineamiento, se exhortó a que las entidades públicas usaran un método riguroso, cuyos principios son los que usan los científicos para confirmar o rechazar una hipótesis. En ese sentido, se propuso que la experimentación en el sector público fuera:

**Adaptativa:** realizada en ciclos de iteración, en los que el aprendizaje obtenido en un ciclo se use como insumo para realizar ajustes en el siguiente.

**Basada en la evidencia:** usar datos e información para sustentar la generación de opciones y apoyar la toma de decisiones sobre qué solución es la mejor.

**Abierta:** pasar de crear valor para las personas a crear valor con ellas, en otras palabras, aprovechar la inteligencia colectiva y fortalecer la legitimidad democrática.

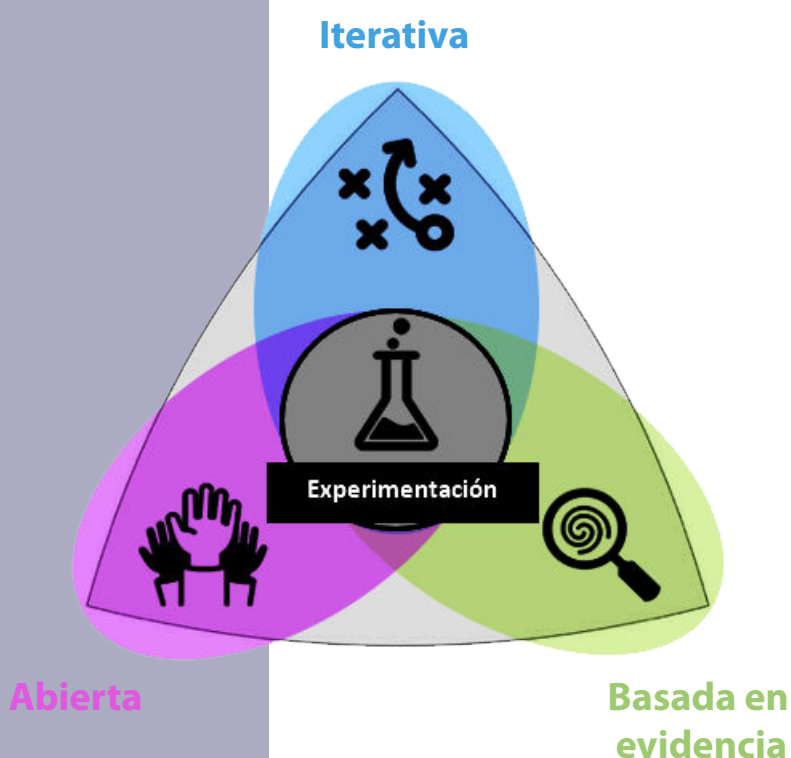


Figura 1. Características necesarias de la experimentación  
Fuente: DNP (2021).

De este modo, se planteó una hoja de ruta que propendiera por impulsar y fortalecer una agenda de innovación pública en Colombia a partir de cinco objetivos estratégicos: 1) fortalecer el ecosistema de innovación pública; 2) robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras; 3) promover una mentalidad y cultura afines a la innovación; 4) crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación; 5) gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público.

Si bien muchos esfuerzos valiosos se habían desarrollado desde otras entidades y desde otros gobiernos locales, contar con una visión conjunta fue fundamental para posicionar a Colombia como referente mundial en la materia.

### ¿Cuál fue el balance en 2022?

Por un lado, hablar de innovación pública abrió una puerta de pedagogía, sin precedentes, sobre lo que implica hacer las cosas de forma diferente en lo público. Mentiras cayeron, mitos se desdibujaron, estereotipos se transformaron y así, poco a poco, en Colombia empezamos a abrazar una nueva realidad. Con esta visión, desde el Gobierno nacional, se impulsaron unos principios (DNP, 2021), a partir de los cuales se logró:

- Que la institucionalidad entendiera que la “innovación pública va más allá de la innovación en el sector público”. Señalamos que la innovación pública busca combinar la creatividad y la colaboración para entender desafíos públicos complejos y construir nuevas respuestas ante ellos.

# Innovación pública en Colombia: ¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?

- Aclarar que innovar no es improvisar, ni un riesgo latente de corrupción. Todo lo contrario. Se explicó y se acotó que, en los procesos de innovación pública, se exploran métodos y herramientas rigurosas, en espacios controlados, para generar valor público.
- Empezar a hablar sobre la importancia de valorar las habilidades y competencias de los servidores públicos. Dado el creciente acceso a la información y la transformación de varias estructuras, la ciudadanía es cada vez más exigente sobre sus gobiernos y eso implica que necesitamos personas más y mejor preparadas en el servicio público para afrontar las nuevas realidades.
- Evidenciar que el ciudadano no puede únicamente ser tenido en cuenta al comienzo, como un principio básico de sondeo (¿qué necesitan?), o al final como un principio limitado de participación ciudadana (¿cómo les pareció?). La ciudadanía recuperó su lugar y se enaltecó la importancia de diseñar políticas públicas con enfoque centrado en las personas.
- Consolidar y fortalecer un ecosistema de actores, provenientes de diferentes sectores, para empujar esta agenda desde la academia, la sociedad civil, el sector empresarial y sector emprendedor (figura 2).

## HABILITAR\* LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Disminuir (-) BARRERAS | Crear/impulsar (+) Condiciones para que la mentalidad, procesos y soluciones innovadoras se materialicen.

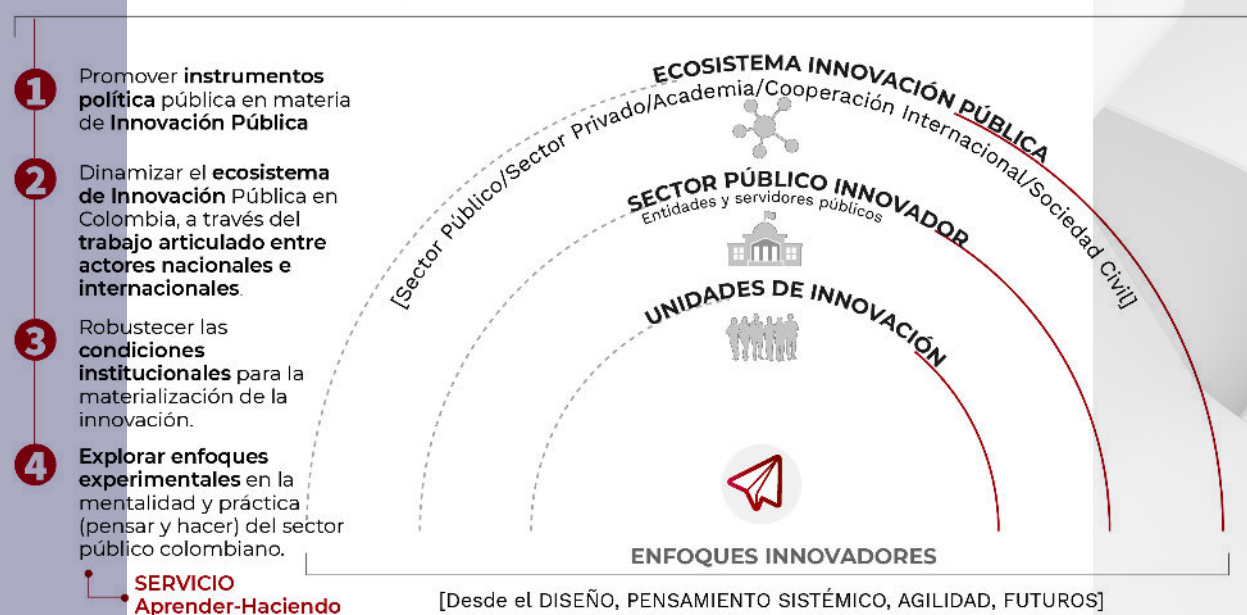


Figura 2. Principios de la innovación pública en Colombia  
Fuente: DNP (2021).

## Innovación pública en Colombia: ¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?

Por otro lado, se logró que la innovación pública realmente se entendiera como un medio y no como un fin. Durante muchos años, en el imaginario de las personas, innovación equivalía a usar tecnología desde cero; pero, gracias a este esfuerzo, se definió su alcance como un vector transversal que busca la eficiencia y la optimización de recursos (con o sin tecnología).

En ese sentido:

- Se fomentó un enfoque dirigido a resolver los retos públicos que enfrenta el sector público, involucrando diferentes maneras de pensar y de hacer, de las personas a cargo de dichos desafíos.
- Se crearon y fortalecieron unidades de innovación en otras entidades públicas, lo que permitió volver una realidad el enfoque de innovación pública en proyectos, misiones o políticas públicas especializadas.
- Se evidenció que la innovación pública habilita otras políticas como la de Gobierno Digital, por ejemplo. Gracias a los principios de innovación pública y a la implementación rigurosa de metodologías ágiles, aplicados en varios proyectos digitales y de alto impacto para la ciudadanía, Colombia obtuvo el tercer lugar en el Índice de Gobierno Digital de la OCDE (OCDE, 2020b) (figura 3). Cuando se mira en detalle las variables evaluadas, no se remiten al uso de la tecnología, se remiten al foco en las personas, la cocreación y la experiencia.

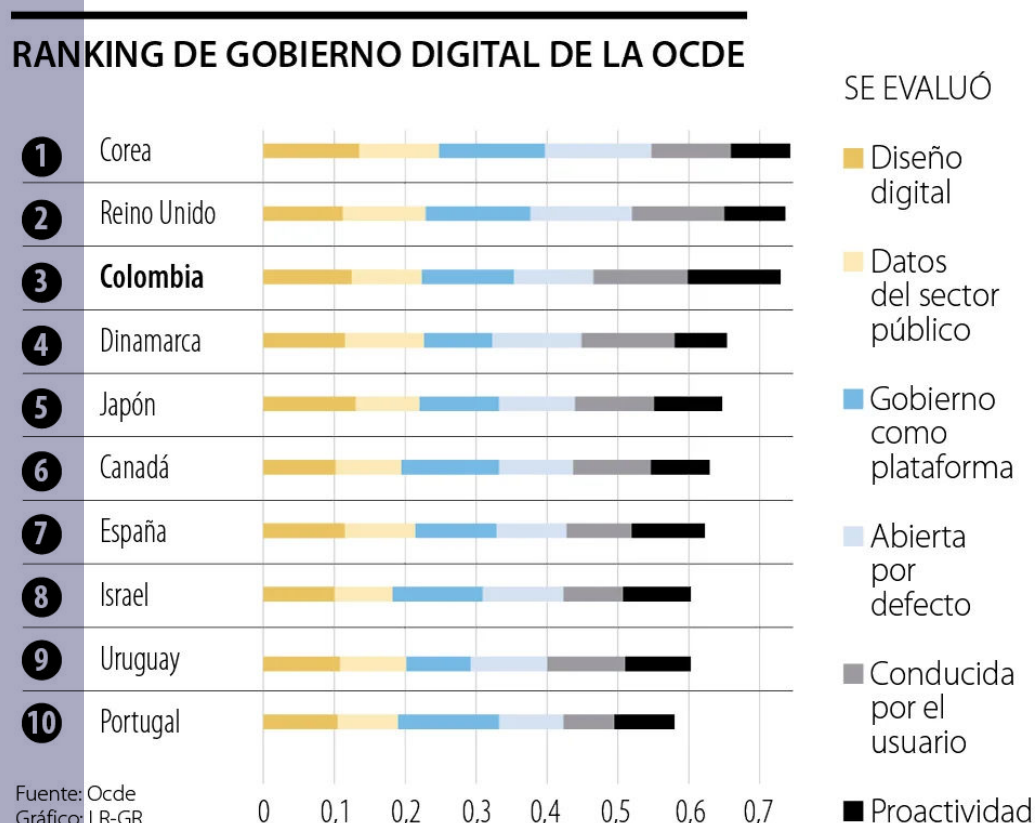


Figura 3. Ranking de gobierno digital de la OCDE  
Fuente: Solórzano (2020).

## Innovación pública en Colombia: ¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?

Por último, la gran sombrilla de innovación pública dio cabida a que se pudiesen cobijar y promover otros ecosistemas o comunidades emergentes. Así ocurrió tanto con CivicTech, entendida como los “desarrollos tecnológicos enfocados en el ciudadano como beneficiario, que le permiten involucrarse, participar y mejorar su relación entre sí y con el gobierno, al lograr mayor comunicación y decisión política” (Ransbeeck, 2019), como con GovTech, “una estrategia para llevar a la transformación digital del Estado a su siguiente nivel datos, la digitalización y la innovación son recursos de uso corriente en todo el quehacer público” (DNP y CAF, 2019) (figura 4).

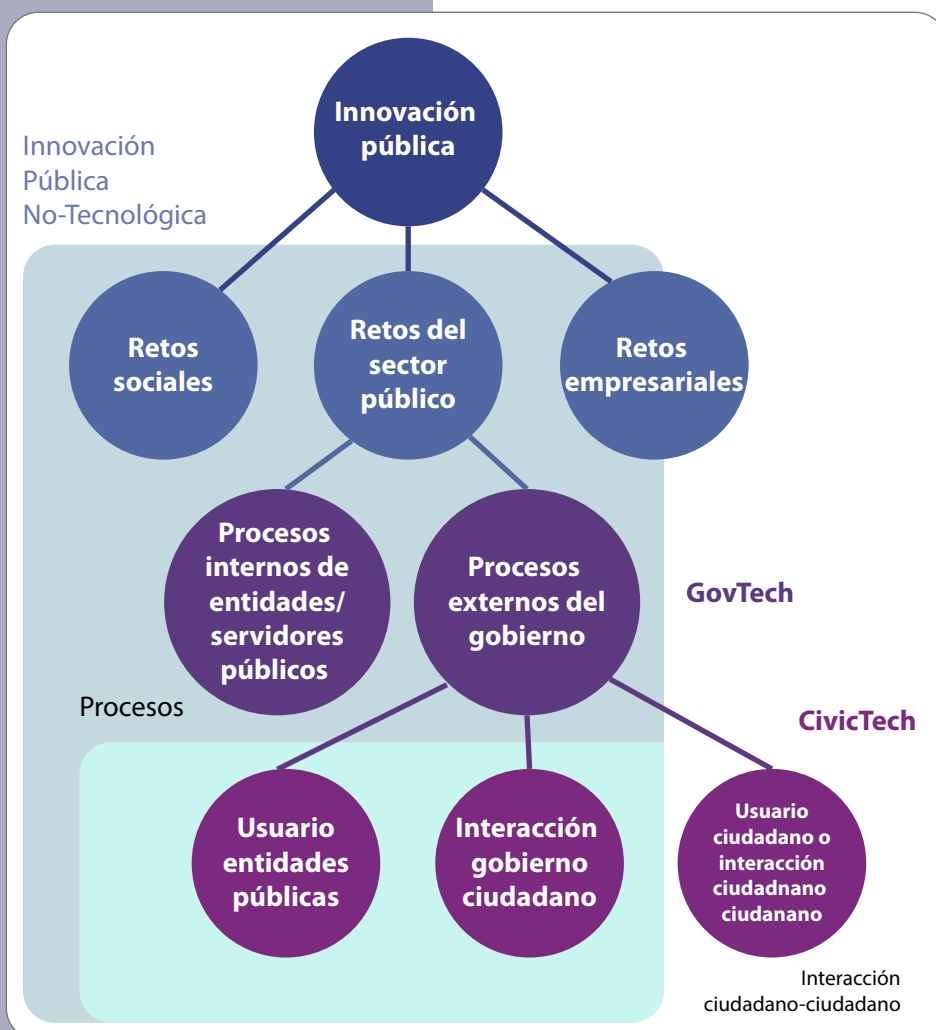


Figura 4. Marco Conceptual GovTech  
Fuente: DNP y CAF (2019).

Dado que la innovación pública: i) responde a retos públicos, ii) quiere incrementar la productividad del sector público, iii) abraza la apertura democrática de sus instituciones, iv) promueve la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes, y v) está obsesionada con asegurar siempre una mayor satisfacción ciudadana, tiene mucho sentido hacerlo de la mano de organizaciones que tengan esto incorporado en su ADN. Y este es el caso de la mayoría de organizaciones de la sociedad civil y de los emprendimientos de base tecnológica de nuestros tiempos.

Esto permitió poner sobre la mesa conversaciones estratégicas sobre los mecanismos innovadores que vuelven una realidad el trabajo entre el sector público y el sector privado a la hora de innovar. Así, Colombia avanzó en fomentar la Compra Pública para la Innovación (Gobierno de Colombia, s. f.) y en la creación de un Fondo de Pago por Resultados (GOV.CO – Oficina de Comunicaciones, 2020), dos mecanismos claves para que el sector público aprenda nuevos modelos para financiar, contratar y preservar la sostenibilidad de las iniciativas.

### Y ahora, ¿qué viene?

Lamentablemente, el futuro es incierto. Las transiciones de gobierno siempre ponen en jaque este tipo de agendas por los egos y los caprichos políticos que nublan cualquier mentalidad visionaria. Se avanza mucho y se recula bastante. La visión colectiva, nacional y consensuada, que se mantuvo durante cuatro años, hoy no es muy clara.

# Innovación pública en Colombia: ¿un paso hacia adelante y dos hacia atrás?

Se perdió de vista lo más importante: la innovación pública no tiene color político. Es una agenda agnóstica, sin fanatismos ni apegos. La aproximación al aprendizaje continuo debería ser lo fundamental pues eso le sirve a cualquier administración.

Debemos ser cada vez más asertivos en la manera como entendemos los problemas, y muy ágiles en la manera como probamos las distintas soluciones. Vivimos en un mundo que va tan rápido que no solo nos deja sin aliento, sino que plantea que, con altísimas probabilidades, nos vamos a equivocar si no lo hacemos diferente. En efecto, la normatividad y la regulación no están logrando ir al mismo ritmo que los avances y cambios de mentalidad que se dan cada seis meses en el mundo.

El sector público colombiano corre un riesgo inminente de deslegitimidad si no se equipa de las máquinas y del personal idóneo para experimentar. Necesitamos tener un laboratorio sólido, que cuente con apoyo desde el más alto nivel. De no ser así, en la maratón por innovar, el sector público se va a quedar atrás por una causa que depende meramente de nosotros mismos: el entrenamiento y la disciplina. No dejemos que la inacción o la pereza nos haga perder todo lo que ganamos en los últimos años. ¶

## Referencias

DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (2019). Innovación pública para un país moderno. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Innovacion-publica-PND-2018-2022-V-Espanol.pdf>

DNP, Equipo de Innovación Pública (2020). Estudio de barreras a la innovación pública - Región Caribe. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio\\_Barreras\\_Innovaci%C3%B3n\\_P%C3%ABlica\\_Regi%C3%B3n\\_Caribe\\_v1.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio_Barreras_Innovaci%C3%B3n_P%C3%ABlica_Regi%C3%B3n_Caribe_v1.pdf)

DNP, Equipo de Innovación Pública (2021). Principios de la innovación pública en Colombia. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Principios\\_Innovaci%C3%B3n\\_P%C3%ABlica.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Principios_Innovaci%C3%B3n_P%C3%ABlica.pdf)

DNP (2022). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

DNP (2021). Análisis de resultados mapeo de equipos e iniciativas de innovación pública 2021. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Analisis\\_resultados\\_mapeo Equipos\\_iniciativas\\_innovacion\\_publica\\_2021.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Analisis_resultados_mapeo Equipos_iniciativas_innovacion_publica_2021.pdf)

DNP y CAF, Equipo de Innovación Pública (2019). Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el espacio GovTech en el ecosistema de innovación pública colombiano. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio\\_GovTech\\_Diagnostico\\_Recomendaciones.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio_GovTech_Diagnostico_Recomendaciones.pdf)

Gobierno de Colombia (s. f.). ¿Qué es compra pública para la innovación? Colombia compra eficiente. <https://www.colombiacompra.gov.co/compra-publica-innovadora/que-es-compra-publica-para-la-innovacion>

GOV.CO – Oficina de Comunicaciones (2020). En marcha Fondo de Pago por Resultados para hacer frente al desempleo de población vulnerable. Prosperidad Social. <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/en-marcha-fondo-de-pago-por-resultados-para-hacer-frente-al-desempleo-de-poblacion-vulnerable/>

OCDE (2020). Índice de Gobierno Digital. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>

Ransbeeck, W. (2019). What's the Difference Between "Civic Tech" and "GovTech"? Recuperado de: <https://www.citizenlab.co/blog/civic-tech/whats-difference-civic-tech-govtech/>

Solórzano, Sofía. (2020, 16 de octubre). Colombia está entre los mejores gobiernos digitales en el último ranking de la Oede. La República. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-entre-los-mejores-gobiernos-digitales-en-el-ultimo-ranking-de-la-ocde-3075141>

# 03

## Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas

### Gustavo Valdivieso

Docente-investigador  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Universidad Externado de Colombia

Ph. D. Gobernanza de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Universidad de Twente, Holanda.

Ph. D. Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia.

La innovación pública se volvió tema central en muchas sociedades, incluida la colombiana, desde principios de este siglo XXI (Carsensen y Bason, 2012; Valdivieso et al., 2021). Las unidades de innovación –en muchos lugares llamadas laboratorios de innovación– se han multiplicado buscando aproximarse de otras formas al desarrollo de alternativas de solución para los problemas públicos (Tönurist et al., 2017; Villa-Alvarez et al., 2022).

La innovación pública tiene, al mismo tiempo, muchas facetas: puede ser innovación en el sector público (De Vries et al., 2016), pero también innovación social, e incluso innovación generada desde organizaciones con ánimo de lucro (Rojas-Jiménez y Valdivieso-Cervera, 2021). Lo común a esas múltiples expresiones es el interés por crear valor público, sea en el sentido amplio de Moore (1995), aquel que incorpora eficacia del Estado, pero, sobre todo, participación de los ciudadanos en el proceso, para que ellos decidan qué tiene valor, o en la acepción más específica de Bason (Bason, 2018) como valor creado mediante la productividad, la experiencia con el servicio, los resultados o la democracia, entendida esta última como mayor participación. Más que una literatura o un conjunto de métodos específicos, la innovación pública puede entenderse como un movimiento que ha planteado nuevos retos a los tomadores de decisiones y nuevas preguntas de investigación a los académicos.

Este artículo se enfoca en la revisión del aporte del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas (Dunn, 2015; Ordóñez-Matamoros et al., 2013). Llama la atención únicamente sobre tres nuevas ventanas, de entre seguramente muchas más, que el interés por la innovación pública ha

abierto: la primera, nuevas posibilidades para la identificación de problemas que influencian la formulación de alternativas de solución; la segunda, una nueva mirada a la implementación de políticas públicas; la tercera, soluciones que permiten a las políticas públicas adaptarse a las características de los wicked problems que son, de alguna manera, todos los problemas públicos que intentamos resolver (Rittel, 1972; Rittel y Webber, 1973).

### La innovación pública en la formulación de decisiones sobre políticas públicas

Un área específica dentro de toda la literatura que asociamos con innovación pública es el pensamiento de diseño (design thinking), que ha traído al mundo de las políticas públicas la preocupación por el desarrollo de alternativas tangibles, visualizables, adaptadas a las necesidades de usuarios específicos (Dolak et al., 2013), no limitadas por una secuencia estricta entre objetivos, alternativas y decisiones (McGann et al., 2018).

Si bien Howlett (2014) elogia principalmente su apreciación de la complejidad de las políticas que no se formulan sobre “páginas en blanco”, sino limitadas por toda la intervención pública que las precede, tal vez la principal contribución del pensamiento de diseño ha estado en acercar el análisis a los beneficiarios/usuarios de las políticas, aquellos que típicamente aparecen muy al final de la cadena de causalidades con la que se explica el funcionamiento de la acción gubernamental y para los cuales Elmore (1985) propuso ya hace mucho tiempo lo que llamó backward mapping.

Uno de los instrumentos de la influencia del

## Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas

políticas públicas han sido los laboratorios de innovación en el sector público (Criado et al., 2017; Tönurist et al., 2017) que impulsan a los ministerios y agencias de los gobiernos para encontrar soluciones innovadoras a los problemas que se les plantean.

Al estudiar estos laboratorios, Villa-Alvarez et al. (2022) encontraron que la mayor parte de su actividad se centra en la implementación de políticas. Esto se explica en buena parte por la identificación mediante una metodología que observó si las actividades de los laboratorios se realizaban antes o después de que un documento de política hubiese sido aprobado. Si entendemos la implementación como “nuevas decisiones después de la decisión” (Hupe y Hill, 2016; Valdivieso-Cervera, 2023), sobre problemas específicos que surgen después de fijado un curso de acción (Torenvlied y Akkerman, 2004), vemos que el entendimiento de esos problemas específicos, sobre todo a medida que se acercan a los beneficiarios finales de la política –de quienes se espera utilicen un servicio médico, educativo, de seguridad, o algún producto como vías o becas que ofrezca el gobierno– se facilita mucho al utilizar el pensamiento de diseño.

Un ejemplo concreto de instrumento de design thinking que mejora la formulación de políticas, desde la formulación misma del problema, es el journey map o mapa de experiencia. Más que entender el cúmulo de causas que se entrelazan y producen un problema público, el journey map (Koski et al., 2017; Samson et al., 2017) permite identificar en el tiempo orígenes específicos de experiencias negativas para la población objetivo de las políticas: los momentos precisos en que los conductores sienten más frustración por los trancones, o los estudiantes de cole-

gio más desinterés en las clases, o los usuarios del sistema de salud más impotencia por la demora en las citas. En cada uno de los momentos hay puntos de contacto, de los cuales Ludwiczak (2021) identifica tres tipos: estáticos (desde regulaciones hasta instrucción para la realización de ciertas tareas), interactivos (websites, aplicaciones, chats online y, claro, interacciones presenciales con funcionarios) y, finalmente, interacciones humanas. Su análisis permite, por supuesto, identificar oportunidades de mejora para que la experiencia de esos ciudadanos en cada uno de esos momentos sea mejor. La figura 1 muestra la estructura estándar de un journey map.



Figura 1. Ejemplo de *journey map*  
Fuente: basado en Ludwiczak (2021, p. 27).

En 2022, en un curso sobre gobernabilidad e innovación promovido por una organización financiera internacional, los estudiantes, mayoritariamente profesionales con cierta trayectoria en el mundo de la gerencia pública, intentaban realizar árboles de problemas para identificar soluciones a problemas muy específicos de los ciudadanos: acceso a herramientas digitales para comercializar alimentos por campesinos de la Sabana de Bogotá, o medidas para mejorar la seguridad vial para los motociclistas, o para alertar a comunita-

## Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas

des costeras ante fenómenos climáticos extremos. Estos problemas resultaron mucho más fáciles de abordar utilizando journey maps.

Rittel (1972) ya notaba que cualquier problema de planeación puede entenderse en múltiples niveles, porque siempre puede considerarse síntoma de un problema más amplio –esa es una de las características que lo hace wicked–. Nunca podemos estar seguros de estar abordándolo “a la escala adecuada”, y aunque lo ideal es ir al nivel más alto posible para reducir la posibilidad de atacar síntomas, este nivel mayor también puede resultar demasiado abstracto y con problemas difícilmente accionables para la mayoría de los actores. Por esto mismo es legítimo acercarse al problema desde múltiples niveles (Rittel y Webber, 1973). Abordar los problemas desde lo micro, donde están los beneficiarios de la política en la forma concreta de usuarios de productos, servicios y procesos suministrados o autorizados por los gobiernos, tiene la ventaja de plantearse desde el inicio el interrogante sobre qué es relevante para ellos. Y allí, en ese nivel micro, donde es crucial la experiencia de los ciudadanos como usuarios de productos y servicios de los gobiernos, o autorizados por los gobiernos, se vuelve extremadamente útil el mapeo de experiencias.

### La innovación pública en la implementación de políticas

El interés en la innovación pública también ha servido, o podría servir, para mejorar el análisis de la implementación de políticas públicas. Los investigadores sobre innovación tecnológica descubrieron hace tiempo que la diferencia entre invención e innovación está

en la adopción –o la difusión como algunos de ellos la llaman–.

Una de las definiciones más utilizadas de innovación es la de Rogers, quien la define como novedad adoptada: “una idea, práctica u objeto que es percibido como nuevo por una unidad de adopción”. Una famosa descripción gráfica de la innovación como producción y uso de artefactos (Geels, 2004) apunta en la misma dirección.

Esta identificación de la dimensión de adopción inspiró una tipología de la innovación pública y una serie de preguntas sobre los factores que impulsan a las innovaciones a identificarse con alguno de los cuatro tipos identificados allí: innovación transformativa, excéntrica, discreta o plana (Valdivieso et al., 2021). La figura 2 reproduce la tipología de la referencia.

<b>Innovación excéntrica</b> (alta novedad, baja adopción)	<b>Innovación transformadora</b> (alta novedad, alta adopción)
<b>Innovación discreta</b> (baja novedad, baja adopción)	<b>Innovación plana</b> (alta novedad, alta adopción)

Figura 2. Tipología de la innovación pública según las dimensiones de novedad y adopción  
Fuente: basado en Valdivieso et al. (2021, p. 25).

La implementación de políticas públicas es también, con mucha frecuencia, adopción de normas –como las de tránsito o las laborales– y de prácticas como el uso de tapabocas, pero también de procesos para la realización de trámites, e incluso de productos como las vías, los puentes peatonales o los colegios

## Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas

estatales. Siendo conscientes de esta importancia de la adopción, son posibles tres tipos de implementación: la implementación basada en la autoridad –la más similar al modelo top-down de los inicios de la literatura sobre implementación– (Sabatier y Mazmanian, 1980); la implementación colaborativa, que se da en contextos de gobernanza colaborativa donde hay decisiones conjuntas (Ansell y Gash, 2008; Valdivieso-Cervera, 2023) y, la implementación basada en la persuasión.

En la implementación basada en la persuasión, los instrumentos de política (Howlett, 2014) no obligan a los receptores de la política ni buscan acordar con ellos la realización de acciones, sino que buscan la adopción voluntaria, por dichos receptores, de ciertas conductas –como la vacunación contra el covid-19, el apoyo a un esfuerzo bélico o el pago anticipado de impuestos. Entre las condiciones importantes para el éxito en este tipo de implementación están la consistencia con las narrativas de los receptores y la presencia de liderazgos basados en vínculos.

El estudio de la implementación como adopción nos permite expandir el análisis del proceso de implementación más allá del último punto de decisión que abordan muchos de los modelos sobre implementación, que es el de los burócratas de calle (Lipsky, 2010; Winter, 2012).

Y aquí, de nuevo, un método específico tomado del pensamiento de diseño –el uso de prototipos– resulta particularmente útil (Nesta, 2017). Los prototipos son representaciones tangibles –a veces visuales, a veces incluso materiales– de las propuestas de política pública, sea al nivel más general, el de las mismas políticas, o al de programas o proyec-

tos que las desarrollan. Los prototipos permiten a los destinatarios de las políticas interactuar con una versión ya bastante avanzada, aunque no final, de los procesos, productos o servicios que el Estado plantea poner en marcha, y reaccionar a ellos antes de que se implementen formalmente, muchas veces a gran escala. Los prototipos pueden apoyar cualquiera de los tres tipos de implementación de políticas, pero son cruciales en la implementación basada en la persuasión.

### **La innovación pública y nuevas opciones para el cambio de políticas**

*El análisis de sistemas de primera generación es inadecuado para tratar con los wicked problems. Los enfoques de segunda generación deberían estar basados en un modelo de la planeación como un proceso argumentativo en el curso del cual una imagen del problema y de la solución emerge gradualmente entre los participantes, como producto del juicio incesante, sujeto a la argumentación crítica.*  
Rittel y Webber (1973)

Todo problema de planeación –y, dentro de ese conjunto, todo problema de política pública– es wicked, o travieso, en el sentido de que no existe una sola formulación natural para él, y múltiples maneras de entenderlo tienen derecho a la misma pretensión de científicidad. También puede evolucionar a lo largo del tiempo, y ciertamente evoluciona con cada intervención que se haga sobre él. Estas dos observaciones de Rittel y Weber hace ya 50 años (Rittel y Webber, 1973, p. 162), y las estrategias que ofrecían para adaptar el análisis de problemas a las características de los wicked problems, han encontrado respuestas en el movimiento de innovación pública

## Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas

Primero, porque el gran objetivo del movimiento de innovación pública ha sido crear valor público, y una característica distintiva del valor público es que se crea, en buena parte, en el proceso (Bason, 2018; Moore, 1995): como es anticipable que haya disenso sobre el valor del resultado –la decisión específica, la intervención resultante–, debido precisamente a la falta de una “formulación natural” del problema y a la probabilidad de que haya entonces distintas formas de entenderlo (Leong y Lejano, 2016; Polkinghorne, 1985; Roe, 1994), la creación de valor mediante la participación en la planeación es un mínimo importante, pero corresponde también con la propuesta de Rittel y Weber de un proceso argumentativo en el que, valga la pena resaltarlo, el conocimiento especializado no es lo más importante: “Preguntemos a quienes son afectados pero no a los expertos” (Rittel, 1972, p. 394).

El énfasis de la innovación pública en la cocreación, tan bien reflejado en la fase de empatía en el design-thinking, y en talleres de cocreación como los que proponen Nesta e Ideo (Nesta, 2017), refleja no solo conciencia de la multiplicidad de formas posibles de formular los problemas, sino de ese conocimiento que tienen precisamente los afectados por los problemas, más allá de la experticia científica, como señalaran hace tanto Rittel y Webber.

Pero hay una segunda solución que la innovación pública ha brindado, y es el énfasis en la cultura de la experimentación (OECD, 2019), que atiende a la otra observación manifiesta en la cita con la que empezamos esta sección: que el juicio –sujeto a la argumentación crítica– debe ser incesante. ¿Por qué? Porque no solo no hay formulaciones definitivas de los

problemas, suponiendo que estos se mantuviesen estáticos, sino que los mismos problemas evolucionan, y las soluciones que pueden parecer adecuadas hoy no lo serán mañana. La experimentación constante es una adaptación adecuada a la realidad de problemas sobre los que siempre pueden surgir nuevas interpretaciones, pero también que están en permanente evolución.

El advocacy coalitions framework (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Weible et al., 2009), uno de los marcos más usados actualmente para entender el cambio en las políticas, nos enseña que, a falta de cambios en las coaliciones dominantes, una fuente importante de evoluciones es el aprendizaje (policy learning). Ese aprendizaje se multiplica, por supuesto, si en vez de esperar que los resultados de la implementación de las políticas nos señalen puntos de mejora, buscamos activamente esas nuevas ideas experimentando.

Podríamos, sin embargo, avanzar más, si innovamos más también en la legislación, que es tan importante para definir el campo de acción de la formulación y el cambio de políticas en nuestro medio. Ya hemos dado pasos hacia la puesta en marcha de normas temporales (regulatory sandboxes) durante la fase experimental de ciertas prácticas, en ciertos subsistemas de política como el financiero. La multiplicación de la legislación experimental (Ranchordas, 2014; Underhill y Ayres, 2022) como forma de regulación, permitiendo la revisión continua de las leyes según sus efectos observados, sería otra contribución de la innovación pública a la formulación de políticas públicas, que muchas veces se concretan, al menos en parte, en leyes. ¶

# Tres aportes del movimiento de innovación pública al análisis de políticas públicas

## Referencias

- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy press.
- Carstensen, H. y Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-26.
- Criado, I., Rojas-Martín, F. y Silván, A. (2017, 2017). Laboratorios de innovación para cambiar la gestión pública: análisis del caso Novagob.lab. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 19-42. <http://revistadegestionpublica.cl/index.php/rgp/article/view/79>
- De Vries, H., Bekkers, V. y Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- Dolak, F., Uebernickel, F. y Brenner, W. (2013). Design thinking and design science research. Positioning Paper DESRIST 2013, Institute of Information Management, University of St. Gallen, 1-11.
- Dunn, W. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.
- Elmore, R. (1985). Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy. En *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems* (pp. 33-70). Springer.
- Geels, F. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research policy*, 33(6-7), 897-920.
- Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Hupe, P y Hill, M. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121. <https://doi.org/10.1177/0952076715598828>
- Koski, J., Kelley, M., Nadin, S., Crow, M., Prince, H., Wiersma, E. y Mushquash, C. (2017). An analysis of journey mapping to create a palliative care pathway in a Canadian first nations community: Implications for service integration and policy development. *Palliative Care: Research and Treatment*, 10, 1178224217719441.
- Leong, C y Lejano, R. (2016). Thick narratives and the persistence of institutions: Using the Q methodology to analyse IWRM reforms around the Yellow River. *Policy Sciences*, 49(4), 445-465.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Ludwiczak, A. (2021). Using customer journey mapping to improve public services: A critical analysis of the literature. *Management*, 25(2), 22-35. <https://doi.org/10.2478/manment-2019-0071>
- McGann, M., Blomkamp, E. y Lewis, J. (2018). The rise of public sector innovation labs: Experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249-267. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- NESTA (2017). *Designing for Public Services: A practical guide*. Design for Europe. <http://designforeurope.eu/newsopinion/designing-public-services-practical-guide-nesta-ideo>.
- OECD (2019). *Declaration on Public Sector Innovation*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0450>
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas [e-book]*. <http://basesbiblioteca.uexternado.edu.co/login?url=http://ebooks.uexternado.edu.co/epubreader/manual-de-analisis-y-diseo-politicas-pblicas50104153>
- Polkinghorne, D. (1985). *Narrative Knowing and the Practicing Psychologist*. State University of New York Press.
- Ranchordas, S. (2014). Innovation-friendly regulation: The sunset of regulation, the sunrise of innovation. *Jurimetrics*, 55, 201.
- Rittel, H. (1972). On the planning crisis: Systems analysis of the "first and second generations". *Bedriftsokonomien* (8), 390-396.
- Rittel, H. y Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/bf01405730>
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.
- Rogers, E. (2003). Elements of diffusion. *Diffusion of innovations*, 5, 1-38.
- Rojas-Jiménez, H. y Valdivieso-Cervera, G. (2021). Presentación del dossier: Innovación pública e innovación social. *Revista Opera* (28), 5-14.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Samson, S., Granath, K. y Alger, A. (2017, May). Journey mapping the user experience. *College & Research Libraries*, 78(4), 459-471. <https://doi.org/10.5860/crl.78.4.459>
- Tönurist, P., Kattel, R. y Lember, V. (2017, 2017/11/26). Innovation labs in the public sector: What they are and what they do? *Public Management Review*, 19(10), 1455-1479. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939>

# Podcast

## Gobierno y Políticas Públicas

El Podcast de gobierno y políticas públicas es una iniciativa mensual de la Escuela de Gobierno de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales para conversar con expertos y practitioners alrededor de los temas de gobierno y políticas públicas. El podcast es producido por los investigadores Jorge Iván Cuervo R. y Diego Alejandro Celis en los estudios de grabación de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

### **Episodio 4: Innovación Pública, nuevos paradigmas en el diseño de Políticas Públicas.**

Con Diana Pamela Villa y Natalia Rodríguez

<https://spotify.link/J5ZuDmmwCdb>



DECANO DE LA FACULTAD DE FINANZAS GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Gonzalo Ordóñez-Matamoros

DIRECTORA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Paola Montilla Niño

EDITORES

Jorge Iván Cuervo Restrepo

Diego Alejandro Celis Corzo

CORRECCIÓN DE ESTILO

Carolina Ochoa

DIGRAMACIÓN

Joan Rojas

Universidad  
**Externado**  
de Colombia

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y  
RELACIONES INTERNACIONALES FIGRI

Escuela Gobierno y Políticas Públicas