

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: NOTAS DE INVESTIGACIÓN
Recibido: 13/01/2023
Modificado: 24/04/2023
Aceptado: 27/04/2023
Prepublicado: 13-06-2023
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11166>
Páginas: 153-164



Referencia: Herrera Díaz-Aguado, L. (2023). Por qué y para qué un laboratorio de innovación pública en el INAP. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 153-164. <https://doi.org/10.24965/gapp.11166>

Por qué y para qué un laboratorio de innovación pública en el INAP

Why and for what purpose a public innovation lab at INAP?

Herrera Díaz-Aguado, Luis

Consejo de Estado. Ministerio de la Presidencia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5702-3993>

luis.herrera@consejo-estado.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho y funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. En el INAP ha sido responsable del LIP. Ha sido profesor asociado y profesor colaborador de universidades y escuelas españolas e iberoamericanas. Es autor de artículos y publicaciones y ha colaborado como consultor de organismos nacionales e internacionales.

RESUMEN

Las administraciones públicas necesitan espacios de cocreación, diseño y experimentación diferentes a los habituales, muy formalizados y jerárquicos, en los que la colaboración, la empatía, la comunicación y la creatividad encuentran barreras y dificultades de distinto tipo. Lo más irrelevante es cómo denominemos a estos espacios, aunque últimamente es muy conocida la proliferación de laboratorios de innovación promovidas por y en el sector público, con distintas configuraciones, según prevalezca el diseño centrado en el usuario o ciudadano, o en las autoridades o los profesionales públicos. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se ha sumado a esta búsqueda de nuevos espacios para el diseño en el 2022, a raíz del estudio “13 propuestas para la reforma de la Administración del Estado”, producido y publicado en el citado Instituto, con la creación del Laboratorio de Innovación Pública. El diseño de este laboratorio puede resultar peculiar teniendo en cuenta su incardinación en el INAP no como una unidad orgánica, sino como una función transversal para apoyar y dar soporte con todos sus medios y recursos a proyectos de innovación impulsados por emprendedores públicos (cualquiera que sea su configuración jurídica), que pretendan resolver problemas públicos y generen resultados tangibles y mensurables.

PALABRAS CLAVE

Innovación; laboratorios de innovación; pensamiento de diseño; gestión del cococimiento.

ABSTRACT

Public administrations need spaces for co-creation, design and experimentation different from the usual, very formalized and hierarchical, in which collaboration, empathy, communication and creativity encounter barriers and difficulties of different kinds. The most irrelevant thing is what we call these spaces, although lately the proliferation of innovation laboratories promoted by and in the public sector, with different configurations, according to the prevailing design centered on the user or citizen, or on the authorities or public professionals, is well known. The National Institute of Public Administration (INAP), currently under the Ministry of Finance and Public Function, has joined this search for new spaces for design in 2022, following the study “13 proposals for the reform of the State Administration”, produced and published in the INAP, with the creation of the Public Innovation Laboratory. The design of

this laboratory can be peculiar considering its incardination in the INAP not as an organic unit, but as a transversal function to support with all its means and resources innovation projects promoted by public entrepreneurs (whatever their legal configuration), which intend to solve public problems and generate tangible and measurable results.

KEYWORDS

Innovation; innovation labs; design thinking; knowledge management.

SUMARIO

1. EL INAP A LA VANGUARDIA. 2. ¿CUÁL ES EL CONTEXTO DE LA INICIATIVA? 3. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LA CRISIS PANDÉMICA? 4. ¿NECESITAMOS OTRA GERENCIA PÚBLICA? 5. ¿PARA QUÉ UN LABORATORIO DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL INAP? 6. ¿QUÉ PUEDE APORTAR EL LIP A LOS EMPRENDEDORES PÚBLICOS? 7. PROYECTOS DE DISEÑO Y ENSAYO. 8. DIFUSIÓN Y APRENDIZAJE PARA LA EMULACIÓN. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. EL INAP A LA VANGUARDIA

El Instituto Nacional de Administración Pública (en adelante INAP) es ante todo una institución *influencer*, cuya capacidad de impacto y aportación de valor radica en su reputación y prestigio en el ámbito de las organizaciones y el empleo público, nacionales o internacionales. La reputación es el valor intangible, el gran factor competitivo del INAP en su oferta de servicios, concurrentes con otros institutos o escuelas, centros de investigación, estudio o aprendizaje, o universidades.

La misión institucional del INAP ha consistido siempre en apoyar los procesos de transformación e innovación pública, desde la selección del personal funcionario, el aprendizaje y la gestión del conocimiento sobre la gerencia pública.

El primer antecedente histórico del INAP fue el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, una sección que la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno creó el 22 de septiembre de 1958. Sus actividades formativas ya supusieron entonces una novedad significativa porque pretendían completar los conocimientos, predominantemente jurídicos, exigidos para el acceso a los Cuerpos Generales, con las nuevas técnicas de organización y racionalización hasta entonces poco desarrolladas en España, y que se adscribían al área de la Ciencia de la Administración. El Centro, ya convertido en organismo autónomo, acabó siendo con el tiempo la Escuela Nacional de Administración Pública hasta 1977, año en el que se convierte en el Instituto Nacional de Administración Pública. Con el cambio del nombre, el nuevo INAP asumió nuevas funciones a las ya habituales (la selección, la formación y el perfeccionamiento de funcionarios) como el mantenimiento de relaciones de cooperación con instituciones similares en el extranjero (especialmente en los países iberoamericanos) y la investigación en el ámbito de la Administración pública (Pastor, 2015).

La vocación del INAP hoy sigue siendo la de generar y difundir conocimiento, y proponer reflexión y debate sobre la buena administración pública y sobre cómo transformarla para adecuarla a los cambios del entorno. Esa visión de futuro caracteriza al INAP como una institución de vanguardia: «Una estrategia de futuro ha de estar asentada en el presente, en el conocimiento y reconocimiento de sus necesidades y posibilidades, riesgos y oportunidades, debilidades y fortalezas, por supuesto; pero también y sobre todo en la identificación de las tendencias de fondo y de los grandes desafíos manifiestos y latentes». Sin esta caracterización innovadora, el INAP podría resultar perfectamente prescindible. Mejorar las competencias y comportamientos profesionales de las personas pueden hacerlo muchas instituciones públicas o privadas que hacen de este propósito su *core business*; universidades, escuelas de negocios, centros de enseñanza, unidades de personal de los Ministerios, etc. El INAP nace y se desarrolla con la intencionalidad manifiesta de reformar, cambiar y modernizar la gerencia pública.

Esta vocación para definir las tendencias de la administración pública del futuro ha propiciado la iniciativa del INAP para constituir en el 2022 un Laboratorio de Innovación Pública (en adelante LIP) que sirva de lugar de encuentro y colaboración de los emprendedores públicos para promover ideas, proyectos o propuestas de reforma y mejora.

2. ¿CUÁL ES EL CONTEXTO DE LA INICIATIVA?

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de actualidad el ya conocido concepto del *wicked problems*, que se ha traducido en España como problemas *malditos o perversos* (Brugué, 2021). El «problema maldito» se caracteriza por ser multicausal, es decir, por tener múltiples causas relacionadas entre sí; afectar a múltiple grupos de interés con agendas distintas y en gran medida incompatibles; tampoco disponen de soluciones simples ni absolutamente correctas o incorrectas; las soluciones deben implementarse en poco tiempo, sin conceder la oportunidad de ensayarse previamente; y generan a su vez otros nuevos problemas. Los tiempos actuales, volátiles, ambiguos, inciertos y complejos, presentan a los Gobiernos *problemas malditos* que nunca parecen resolverse del todo y que requieren una compleja intervención o respuesta social. A diferencia de los problemas técnicos, los problemas malditos «para su resolución requieren de la exploración estratégica de múltiples vías y la opción “arbitraria”, orientada por valores para su solución, o sea una definición política» (Grandinetti y Miller, 2020).

Solo una pequeña parte de esa complejidad puede proceder de la *cogobernanza*, término que se ha popularizado con la intervención sanitaria para contener la pandemia, y que representa la conveniencia de diversificar las respuestas e intervenciones públicas en relación con la diversidad territorial. La cogobernanza ha demostrado el valor incuestionable de la proximidad que, sin duda, ha contribuido a mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones públicas, y que la ciudadanía comparte mayoritariamente: según el barómetro del CIS de otoño de 2021, el 71 por ciento de las personas encuestadas respondió que la colaboración del Gobierno de España con los gobiernos de las Comunidades Autónomas era la mejor fórmula para afrontar la pandemia.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de las administraciones públicas para improvisar en muy corto espacio de tiempo una respuesta que garantice la continuidad de servicios públicos esenciales. La provisión de estos u otros servicios requería hasta el inicio de la pandemia de la presencia de las personas en centros u oficinas públicas (colegios, centros de salud, centros de mayores, residencias, etc.) El confinamiento en los domicilios o las restricciones a la movilidad de las personas han impuesto reemplazar en poco tiempo la provisión presencial de estos servicios por una provisión «a distancia», mediante la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación. En realidad la COVID-19 nos ha obligado a acelerar la implementación de soluciones gerenciales y tecnológicas que ya se habían introducido en las instituciones públicas, pero aun de modo incipiente. En ese sentido, la COVID-19 ha supuesto una aceleración de tendencias todavía incipientes y de irregular seguimiento en el panorama administrativo español.

3. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LA CRISIS PANDÉMICA?

La COVID-19 nos ha mostrado que necesitamos administraciones flexibles, adaptativas, resilientes e innovadoras, en un entorno de gobernanza compleja, acelerado cambio tecnológico y evolución continua de las necesidades y expectativas sociales.

Necesitamos administraciones con más autonomía y empoderamiento para tomar sus propias decisiones. Hemos revalorizado la importancia de las personas: la tecnología es importante pero aún no puede suplir en la toma de decisiones a la iniciativa, creatividad, espontaneidad, adaptabilidad y capacidad de resolución de problemas de las personas. Hemos aprendido que debemos evolucionar hacia un modelo de empleo público más responsable y dotado de competencias profesionales acordes a los nuevos tiempos culturales, sociales, productivos y tecnológicos. Hemos reforzado nuestra creencia en el trabajo y el aprendizaje colaborativo y en la importancia de las alianzas para compartir y alcanzar metas comunes. Hemos aprendido a valorar la utilidad de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para eliminar barreras de espacio y de tiempo y automatizar de forma ágil y segura cualquier procedimiento administrativo.

La complejidad de la administración española actual, más que por la gobernanza multinivel, puede tener una mayor relación causal con nuestro modelo de gerencia pública, aún muy garantista y no siempre adecuado para responder a retos imprevistos, desconocidos, transversales o que requieren cortos tiempos de respuesta, por debilidades diversas que pueden comprender las deficiencias (o ausencia) de la prospectiva y la planificación estratégica, la gestión de la información, el conocimiento y el aprendizaje, la capacidad de adaptación a los cambios del entorno, o la flexibilidad para la asignación de los recursos públicos a las necesidades prioritarias de cada momento: «si nos comparamos con los países referentes en calidad de la Administración, España adolece de dos lastres: la excesiva politización y, al mismo tiempo, la burocratiza-

ción. Esta segunda, la burocratización, suele verse como la antítesis de la primera, la politización, pero es mejor verlas como compañeras, pues, como mínimo en el entorno de la OCDE, aquellos países con mayores niveles de politización (como México o Grecia, y, aunque a cierta distancia, también España) presentan también altos niveles de burocratización administrativa» (Lapuente, 2021).

4. ¿NECESITAMOS OTRA GERENCIA PÚBLICA?

Es por tanto éste un buen momento para la reflexión y el análisis sobre nuestro modelo de gerencia pública y si es el más adecuado a los nuevos tiempos o si, por el contrario, debe adaptarse de algún modo a los nuevos retos y conflictos que nos presenta un mundo globalizado y abierto, sometido a permanentes y acelerados cambios tecnológicos, productivos, económicos, culturales y sociales.

Esta es la reflexión que debemos agradecer al *Grupo de análisis y propuesta de reformas en la Administración pública* creado en el INAP en abril de 2021 y que proporciona en su informe a los responsables de la gestión pública una visión propositiva, realista, sistémica e interdisciplinar sobre las transformaciones que requiere la Administración del Estado para afrontar los nuevos escenarios y conflictos¹.

Afrontar estos conflictos requiere inteligencia colectiva. «Dado que las capacidades individuales están sobrecargadas frente a la complejidad y como la ignorancia individual es insalvable, no hay otra solución que fortalecer los componentes institucionales y organizativos de la inteligencia colectiva. (...) Las soluciones han de ser institucionales y procedimentales; lo que hay que mejorar es la capacidad del sistema político para actuar inteligentemente, el aprendizaje colectivo» (Innerarity, 2020). Estos problemas complejos, «exigen modelos de gobernanza más interactivos y horizontales, capaces de asociar a más actores a la búsqueda de soluciones. Por otra parte, obligan a cambios radicales en las estructuras y la dotación de talento de las organizaciones públicas» (Longo, 2019).

La legitimidad y la reputación de los Gobiernos requieren administraciones eficaces. Por ello, la eficacia no es un atributo técnico o profesional, sino un objetivo de interés preferente y relevancia política. Los gobiernos se legitiman en los resultados, y los resultados se alcanzan no sólo por la voluntad de los líderes o por la asignación de recursos, sino por la buena administración, por la buena gestión.

El entorno actual de las administraciones públicas españolas está configurado por los instrumentos financieros *Next Generation UE* y el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*: transformación tecnológica para un modelo de recuperación económica basada en la sostenibilidad ambiental y social para no dejar a nadie atrás. Como dice Manfredi «los fondos europeos representan la gran oportunidad para asistir a esta revolución pendiente de la administración pública, cuyo buen funcionamiento representa el principio de una sociedad abierta, plural y moderna» (Manfredi, 2021).

El componente 11 del Plan Modernización de las Administraciones públicas se centra en la reforma y modernización de la administración pública, con el fin de adaptarla a los retos de la sociedad contemporánea y específicamente como requisito de la transformación eficaz del tejido productivo español. De esta manera, el Plan relaciona directamente la reforma administrativa como una condición sine qua non para la recuperación económica. Sin una buena administración pública no puede haber desarrollo económico. Esta modernización, de impacto transversal, descansa en cuatro ejes:

- I. Digitalización de la administración y sus procesos, mediante la introducción de nuevas tecnologías y la simplificación de procedimientos, orientando el conjunto de las unidades administrativas a la atención a la ciudadanía y la resolución de sus problemas.
- II. Reducción de la temporalidad de los empleados públicos y mejora de su formación.
- III. Transición energética de la administración, a través de la rehabilitación de sus edificios y la utilización de energías renovables.
- IV. La modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas.

La inversión total estimada en este componente es de 4.239 millones de euros destinados a la transformación digital de sectores como la justicia, sanidad o seguridad social, y la mejora de los servicios públicos digitales, mejorando las infraestructuras tecnológicas y la ciberseguridad; promover el ahorro y la eficiencia energética y fomentar la utilización de energías de origen renovable en los edificios e infraestructuras, así

¹ “13 propuestas para reformar la Administración del Estado”.

como impulsar la movilidad sostenible; y poner en marcha los elementos imprescindibles para un correcto funcionamiento del Plan, incluyendo tanto acciones de carácter organizativo como formativas y de comunicación.

Las reformas previstas en el Plan son las siguientes:

- Reforma para la modernización y digitalización de la Administración. El objetivo de la reforma es la simplificación y digitalización de los procesos y procedimientos administrativos, así como reducir la tasa de temporalidad en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo, se reforzará la evaluación de las políticas públicas con el fin de mejorar su eficiencia.
- Reforma para el impulso del Estado de Derecho y la eficiencia del servicio público de justicia. Se establece un plan de trabajo para diez años cuyo objetivo es la adaptación y mejora de la administración de Justicia para y hacerla más accesible y eficiente, digitalizarla y promover su transformación ecológica.
- Reforma para la modernización de la arquitectura institucional de gobernanza económica. Supone la puesta en marcha de un conjunto de políticas en el ámbito financiero y contable, con el fin de reforzar nuestro sistema e incrementar la protección de los consumidores en materia financiera.
- Estrategia Nacional de Contratación Pública. Profesionalización de los agentes intervinientes en la contratación pública, mejora el acceso de las pymes, refuerzo de la transparencia y la eficiencia, de la seguridad jurídica y de la supervisión y control.
- Refuerzo de las capacidades administrativas. La reforma incluye los elementos necesarios para la ejecución del Plan: sistema de seguimiento, auditoría y control, formación y comunicación. De este modo, transformará las Administraciones públicas, a la vez que propiciará un cambio de cultura administrativa, con el consiguiente impacto positivo a medio y largo plazo a nivel económico y social.

5. ¿PARA QUÉ UN LABORATORIO DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL INAP?

Los gobiernos necesitan instituciones que catalicen la innovación (Mulgan, 2014).

La confianza social en la gerencia pública se basa en su eficacia y el rigor del gasto público, logrando el mayor valor social posible al menor coste. Las administraciones públicas se encuentran abocadas en estos tiempos a priorizar en su gestión la innovación por razones de legitimidad y deben acelerar sus procesos de cambio para responder a tiempo a las crecientes exigencias ciudadanas.

No siempre estos procesos de cambio son enfocados de forma colaborativa o integrada en relación con otras organizaciones o con otros actores relacionados con las políticas públicas, sino que a menudo se abordan desde parcelas orgánico-institucionales y enfoques demasiado parciales y fragmentados, perdiendo parte de su utilidad o su eficacia. El INAP puede apoyar los procesos de cambio valorizando, mediante el intercambio y la colaboración, el talento, la tecnología y el conocimiento experiencial disponible en las organizaciones públicas con una visión amplia y profunda. El INAP ha sido históricamente un reputado promotor de las reformas y la modernización de la administración pública española, y en estos momentos puede aportar a los procesos de cambio una visión reflexiva, sistémica e integradora que en muchas ocasiones se echa a faltar en el espacio público.

Desde finales de 2022 el INAP instrumentaliza este apoyo a la innovación de los emprendedores públicos a través del LIP, como un espacio permanente de encuentro, debate, análisis, experimentación, intercambio y colaboración en el ámbito de las políticas y los servicios públicos. El LIP apoya a los emprendedores públicos a transformar sus organizaciones, procesos, productos o servicios para mejorar la vida de las personas. El LIP pretende «hackear las organizaciones públicas desde dentro» e «interpelar a todas esas personas que, por generación, ideas o valores, sienten la necesidad de alistarse en esa gesta global que supone abrir las instituciones. De promover la difícil travesía de unas organizaciones diseñadas en el siglo xx hacia la sociedad de la información y el conocimiento, confrontando con no pocos enemigos en el camino: reglamentos, burocracias, cortoplacismos, reaccionarios al cambio y defensores del *status quo* que se disfruta intramuros» (Oliván, 2018).

Pero no basta con promover la integración y el pensamiento sistémico. El LIP debe crear espacios que estimulen la creatividad, el pensamiento crítico y radical, el pensamiento «fuera de la caja», es decir, espacios de trabajo menos formales y jerárquicos y más propicios para la innovación y el *design thinking*. El INAP publicó los resultados de un proyecto de investigación subvencionado en el que se experimentó un proceso de innovación con profesionales de administraciones públicas y de entidades privadas. Entre los resultados de esta investigación relacionados con la participación de las personas del sector público podemos destacar los siguientes (Echegaray, 2015):

- dificultad para la creación de una atmósfera en la que se promueve lo lúdico.
- la cultura de cocreación no está muy arraigada en particular en las entidades públicas.
- las entidades públicas dominan el análisis de la situación y el diagnóstico. Sin embargo, en la búsqueda de soluciones diferentes, es la empresa privada la que muestra mayores capacidades de proponer y arriesgar en sus apuestas.
- la sesión de prototipado se presenta especialmente dificultosa para las personas participantes de entidades públicas.

Es decir, el LIP ha de añadir valor a los procesos de innovación pública creando espacios y procesos adecuados para diseñar en cortos periodos de tiempo soluciones ingeniosas, seguras y que aporten valor a las personas usuarias del servicio público (IDEO y Nesta, 2019).

Esta propuesta está alineada no sólo con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sino también con la *Declaración de Lima*, aprobada por las Escuelas e Institutos de Administración Pública y los sistemas de formación y capacitación de los países miembros del CLAD. En su conclusión 16 se dice que «La existencia de los laboratorios de innovación, dirigidos a la exploración, experimentación y diseminación de soluciones novedosas, la construcción y prueba de prototipos o la validación de propuestas con el público meta, constituyen un elemento positivo y útil para la investigación aplicada» (CLAD, 2019).

Un repaso a los laboratorios de innovación existentes en la actualidad nos descubre tres categorías o modelos conceptualmente diferentes: los laboratorios de gobierno (GobLabs); los laboratorios ciudadanos; y los living Labs. Estas categorías pueden diferenciarse de acuerdo a los siguientes criterios:

«en el caso de los GobLabs los actores clave son los empleados públicos, mientras que los laboratorios de innovación social están protagonizados por los ciudadanos. Lo anterior, es decir, que el liderazgo se ejerza desde las administraciones públicas, en el caso de los GobLabs, propicia el testeo y difusión de las innovaciones. Por otro lado, en los laboratorios ciudadanos el impulsor principal debe ser la sociedad (aportando mayor creatividad y una visión menos institucionalizada), si bien, en el caso de no contar con aliados dentro de las administraciones públicas, presentan mayores dificultades para llevar a cabo procesos de testeo o la propia implantación de la innovación. Por otro lado, las diferencias entre los laboratorios de gobierno y los living labs están fundamentalmente ligadas al enfoque metodológico de cada uno; los GobLabs están más enfocados hacia la experimentación mediante el diseño de productos, políticas y servicios, mientras que en los living labs se apuesta por el aprendizaje mediante la simulación y la observación de los usuarios.... a pesar de las diferencias, o, mejor dicho, gracias a estas diferencias, las tres tipologías están “condenadas a entenderse”. La complementariedad entre la creatividad de la sociedad (innovadores sociales), el conocimiento experto de la administración (innovadores públicos) y el enfoque de usuario del servicio público (living labs) permite la intersección entre estos tres espacios de innovación» (Rojas-Martín y Stan, 2020).

En efecto, el LIP forma parte de esas categorías, fusionando el conocimiento experto institucional y la espontaneidad y la creatividad social, y haciendo de la investigación sobre los usuarios de los servicios públicos uno de sus principales objetivos de conocimiento.

Resumiendo la literatura al respecto, Acevedo y Dassen (2016) destacan los siguientes asuntos a considerar en la innovación: integración de los grupos de interés no gubernamentales; redes internas y externas; liderazgo y apoyo a la innovación; flexibilidad en la gestión de gastos y personas; y gestión de riesgos (2016).

Veamos como los aborda el LIP.

6. ¿QUÉ PUEDE APORTAR EL LIP A LOS EMPRENDEDORES PÚBLICOS?

El diseño del LIP es el resultado de un proceso de reflexión y trabajo colaborativo de todas las unidades y personas profesionales del INAP, bajo el impulso de su dirección, con el propósito de definir cómo el INAP, con la contribución de sus recursos y la reorientación de sus procesos y sus actividades, puede apoyar proyectos de cambio impulsados por responsables públicos comprometidos y capaces de obtener resultados de innovación efectivos en la administración pública. Por tanto, el LIP se configura partiendo de los modelos existentes y de acuerdo a un análisis realista de las capacidades del INAP y de las necesidades de las emprendedoras y los emprendedores públicos para poder conseguir sus objetivos de innovación. Puede

decirse que este análisis se sustenta en la experiencia y la interacción del INAP con las instituciones administrativas españolas y sus profesionales; toma como punto de partida la realidad percibida y las expectativas de sus «clientes», más que otros precedentes nacionales o extranjeros u otros modelos teóricos.

En la definición del LIP también intervino de forma muy constructiva el Grupo de trabajo de *Administraciones públicas y diseño*², promovido por la Dirección General de Innovación del Ministerio de Ciencia e Innovación. Algunos miembros de este grupo pudieron participar en el diseño del LIP a través de la constitución en el INAP el 22 de febrero de 2022 de un grupo de estrategia «con el propósito de definir sus líneas de desarrollo, crecimiento y posicionamiento en la gestión pública española para alcanzar su visión institucional en un medio plazo»³.

El LIP está adscrito al INAP. No obstante, el LIP es una función, no una estructura orgánica, que debe materializarse a través de una organización muy líquida, abierta y distribuida, con predominio de las redes y los grupos de variable formalidad en los que participen personas de muy diversa procedencia institucional y cualificación, a tiempo parcial, o incluso a tiempo completo durante periodos limitados. Para gestionar sus actividades, el LIP se apoyará en sus redes y sus inventarios o sus mapas de talento innovador.

El funcionamiento del LIP requiere de una mínima formalización y un mínimo soporte administrativo y logístico permanente que proporciona el INAP. Este soporte incluye la adscripción al LIP de un reducido grupo de investigadores; espacios físicos para el coworking y el design thinking; espacios virtuales de trabajo colaborativo y la incorporación de nuevos perfiles de colaboración externa, requeridos para las actividades de promoción, acompañamiento o dinamización propias del LIP. El INAP aporta al LIP su reputación y liderazgo institucional, sus recursos, sus redes de conocimiento y comunicación y sus inventarios de talento. El LIP se constituye sin una dotación o cobertura profesional específica, permanente y exclusiva, sino que adopta recursos de forma flexible y variable ya disponibles, bien en el INAP, en la institución emprendedora, o en cualquier otra institución o entidad que pueda aportar conocimiento experto o ciudadano.

La actividad del LIP puede requerir el refuerzo y la reorientación de servicios ya disponibles en el INAP como el servicio de noticias *La Administración al día*, la *Red Social*, el *Banco de Conocimiento* o la propia *web* del INAP, para enfocarlos más específicamente a la innovación pública. Realmente, el LIP no representa un cambio de las prestaciones actuales del INAP, sino un enfoque distinto de lo que está haciendo, con una orientación más interactiva, más abierta, más proactiva, y más vanguardista. El LIP dirige los recursos y activos del INAP hacia proyectos de innovación orientados a resultados concretos y evaluables. En otras actividades del INAP relacionadas con la gestión del conocimiento, los resultados esperados son más difícilmente cuantificables, medibles y evaluables. En los proyectos del LIP, sin embargo, los resultados son más explícitos y mensurables y generan cambios o transformaciones más evaluables.

El LIP se dirige a los emprendedores públicos para aportar valor a los procesos de cambio, entendiendo por éstos no sólo a las instituciones públicas sino también a todos aquellos actores que puedan contribuir a mejorar las políticas, las intervenciones, los productos o los servicios públicos. La actividad del LIP se basa en los principios de cooperación, colaboración y beneficio mutuo, sin ningún condicionante ni menoscabo para las competencias y la autonomía de cada una de las instituciones participantes. Las instituciones emprendedoras en todo caso mantienen siempre el control absoluto sobre sus proyectos y sobre la formulación y la selección de las soluciones.

En este sentido, una función primordial y básica del LIP consiste en la identificación y captación de emprendedores públicos, incluyendo en esta categoría no sólo a unidades, organizaciones o instituciones públicas, sino a cualquier otra entidad o grupo que pretenda resolver problemas públicos, y entre ellos pueden encontrarse asociaciones formales o informales, fundaciones, empresas de servicios sociales, organizaciones no gubernamentales, etc. Esta captación se promueve en múltiples espacios, de múltiples formas y por muy distintos canales, incluyendo el buzón de iniciativas disponible en la web del INAP:

- *Si eres una persona emprendedora y trabajas en instituciones públicas o en una organización social o empresarial que puede contribuir a la mejora de las políticas y los servicios públicos, nos encantaría conocerte y que nos des alguna opinión, idea o consejo para nuestro proyecto.*
- *Si quieres colaborar en alguno de estos proyectos o te interesa esta iniciativa, escríbenos a lip@inap.es.*

² <https://www.ciencia.gob.es/Innovar/Ecosistemadeldisenio/DisenoenAAPP.html>

³ Estuvo presidido por Isabel Inés Casanova y formado por Natalia Szmulewicz Depino, Agustín Jiménez Vallejo, Mariano Gutiérrez Sarmiento, Amaya Verde Gómez y Almudena Huidobro Pérez-Villamil, además del autor de este artículo.

7. PROYECTOS DE DISEÑO Y ENSAYO

Todas las intervenciones del LIP se formulan en *proyectos*, identificables por un objeto, unos resultados esperados concretos y específicos y un plazo.

El LIP, a semejanza de los laboratorios ya operativos, aporta a los proyectos innovadores:

- Investigación sobre tecnologías y soluciones innovadoras y sobre los usuarios de los servicios públicos.
- Evaluación y difusión de prácticas y tecnologías innovadoras.
- Diseño de prototipos con enfoque colaborativo, interdisciplinar, intersectorial e intergubernamental.
- Ensayo y experimentación de prototipos.
- Aprendizaje para el cambio.
- Conexión y dinamización de redes.

El proyecto se basa en Identificar objetivos de cambio basados en necesidades (y oportunidades) de desarrollo y crecimiento en las organizaciones públicas (problemas).

En sus proyectos, el LIP debe integrar inteligencia colectiva, identificando y captando talento, y articulando conexiones, alianzas y recursos para abordar los objetivos de cambio. La principal contribución del LIP a los proyectos consiste en integrar equipos y redes de trabajo multiinstitucionales y multidisciplinares que puedan entender un problema, idear una solución y desarrollar un prototipo viable para la solución del problema y el logro de los objetivos de cambio. En sus proyectos, el LIP debe integrar a todo tipo de actores involucrados en las políticas o los servicios públicos que constituyen el objeto del proyecto:

- Instituciones públicas españolas o de otros países, especialmente los iberoamericanos o europeos, cualquiera que sea su forma jurídica: órganos administrativos, organismos públicos, empresas o fundaciones públicas, etc.
- Organismos internacionales relacionados con la gerencia pública innovadora.
- Universidades y centros de investigación y conocimiento sobre gerencia pública.
- Organizaciones sociales sin ánimo de lucro, directamente relacionadas con la innovación.
- Organizaciones representativas de intereses o grupos ciudadanos.
- Empresas o fundaciones privadas que puedan contribuir a resolver problemas públicos.

Esta función integradora del LIP es esencial porque permite abordar los retos del proyecto desde enfoques diversos de conocimiento, valores, experiencias e intereses. El trabajo colaborativo es esencial para abordar los actuales problemas complejos (Acevedo y Dassen, 2016). La diversidad enriquece pero, no obstante, todos los actores participantes en los proyectos del LIP deben compartir unos objetivos mínimos y comunes en relación con la gerencia pública:

1. Promover organizaciones públicas flexibles y adaptables a los cambios y a la complejidad y la diversidad social.
2. Aportar valor público a la sociedad.
3. Reforzar la planificación estratégica y la evaluación centrada en resultados.
4. Simplificar las relaciones de las personas con las administraciones públicas invisibilizando la complejidad administrativa.
5. Incorporar a la administración pública en la sociedad de la información.
6. Mejorar la satisfacción, el compromiso y la productividad de las personas que trabajan en las administraciones públicas.
7. Normalizar la cooperación y la colaboración, a nivel nacional e internacional.

Esta función integradora del LIP se articula mediante la construcción más o menos formalizada de equipos y redes de trabajo creados *ad hoc* para cada proyecto y que estarían integrados por:

- Un promotor del INAP, que define, coordina y evalúa el proyecto de trabajo, gestiona las alianzas, redes y recursos necesarios (espacios de encuentro, sistemas informáticos, contrataciones de servicios, gestión de subvenciones, etc.), impulsa y dinamiza las actividades programadas, documenta, comparte y evalúa sus resultados de aprendizaje o aplicativos, etc.
- Un experto que facilita en el grupo el pensamiento de diseño, la empatía, la colaboración y un ambiente lúdico y creativo.

- Personas directivas de las organizaciones públicas interesadas en implementar el prototipo.
- Profesionales públicos que deben operar con la solución diseñada en sus organizaciones.
- Profesionales de organizaciones que ya hayan diseñado o experimentado prototipos para soluciones similares.
- Personas expertas de diversas disciplinas académicas relacionadas con el diseño e implementación del prototipo.
- Representantes de todo tipo de asociaciones ciudadanas, profesionales, sociales.
- Personas usuarias o beneficiarias.

La constitución de estos grupos de trabajo puede formalizarse mediante la creación de grupos de estudio o la constitución de equipos de investigación financiados mediante las subvenciones que periódicamente convoca el INAP (letra j del artículo 3 del Estatuto del INAP⁴). Estas convocatorias de subvenciones de proyectos de investigación están reguladas mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en régimen de concurrencia competitiva y de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad, no discriminación y eficacia.

En estos grupos de estudio o equipos de investigación se propicia la innovación de servicios, tecnologías o herramientas mediante procesos como las competiciones o premios abiertos, el concurso de ideas, el *hackathon* o los aceleradores de programas, más habituales en el diseño de soluciones tecnológicas (Unión Europea, 2022), o técnicas de investigación cualitativa o cuantitativa como el panel de usuarios, el *mystery shopper*, el análisis de usabilidad, la encuesta, el grupo focal, etc. El grupo de estudio o el equipo de investigación también puede recurrir a la gestión de datos, foros y redes que permiten enriquecer colectivamente el aprendizaje. En el campo de las herramientas que pueden ayudar a los grupos de innovación, la RedIn-nolabs nos proporciona en una publicación reciente algunas de las ideadas y utilizadas en los laboratorios que integran la red (2018-2020).

En definitiva, el LIP integra para diseñar soluciones en un entorno y un clima empático y creativo, con la ayuda de procesos y herramientas que lo favorezcan. El pensamiento de diseño es esencial para que aquellos grupos de estudio o equipos de investigación consigan un alto rendimiento. En ocasiones y en ciertos entornos ha parecido que el diseño y la administración pública constituirían campos casi irreconciliables, quizás por el equivocado concepto del diseño como una disciplina más relacionada con la imagen que con la utilidad o la funcionalidad. Nada más lejos de la realidad: «El diseño es una palanca fundamental de innovación con enorme potencial como catalizador de innovación y modernización en el ámbito de las administraciones públicas.» (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020).

Además de integrar actores para el diseño de soluciones, el LIP, como la generalidad de los laboratorios de innovación pública, ensaya y experimenta prototipos a una escala y en un entorno que permitan reducir al máximo los riesgos propios de la innovación y las rigideces propias del modelo burocrático (Acevedo y Dassen, 2016). Los laboratorios, y en particular el LIP, se constituyen como «islas de experimentación» en las que pueden probarse soluciones sin que los errores provoquen daños y sin someterse a rígidas normas burocráticas (Roth, Asmim y Husar, 2020). El proceso de innovación es iterativo: hay que ensayar el prototipo para evaluar sus resultados y poder mejorarlo sucesivamente, hasta encontrar una solución eficaz y viable al problema identificado en el proyecto.

8. DIFUSIÓN Y APRENDIZAJE PARA LA EMULACIÓN

En la versión tradicional del proceso de innovación se han distinguido tres fases sucesivas: la invención, la innovación en sí misma, que resulta de la implementación de la invención, y la diseminación (Schumpeter, 1934). Para la OCDE (2019), la última fase de la innovación consiste en difundir lecciones y compartir prácticas, en los siguientes términos:

1. Compartir sistemáticamente el aprendizaje derivado de la actividad de innovación (incluso si la innovación «no finalizó como se esperaba»).
2. Fomentar la creación de redes y el aprendizaje entre pares para el aprendizaje y la compartición y el intercambio.

⁴ Aprobado por Real Decreto 464/2011, de 1 de abril.

3. Desarrollar y mantener circuitos de retroalimentación que capturen la retroalimentación de los ciudadanos y el personal de primera línea para ayudar al aprendizaje continuo.
4. Establecer buenas prácticas de evaluación para aprender, dirigir el proceso de innovación y valorar el cambio producido.

Todas estas actividades deben ser asumidas por el LIP como prioritarias. Es sabido que la innovación puede ser ocasional (serendipia) pero lo más usual es que llegue por la emulación. Por eso es tan importante que el LIP publique y difunda los resultados de sus proyectos con el ánimo de promover su réplica o emulación en cualquier organización pública interesada.

En este sentido, el LIP difunde *casos de éxito y proyectos innovadores*. El caso de éxito es una buena práctica ya experimentada y preferiblemente evaluada. El LIP procurará su difusión para propiciar la emulación y la colaboración. El proyecto innovador, sin embargo, se encuentra en proceso de diseño, ensayo o evaluación de los resultados esperados, es decir aún no está finalizado. El proyecto innovador se difunde para encontrar socios o aliados que se encuentren o se hayan encontrado en el mismo camino y puedan contribuir a su éxito compartiendo sus experiencias y conocimiento. En el caso de los proyectos innovadores, el LIP facilita la colaboración y la cocreación entre las personas, los grupos o las instituciones que tengan intereses compartidos.

Los casos de éxito y los proyectos de innovación se difundirán utilizando los canales y recursos ya disponibles por el INAP como son sus publicaciones, su web, el banco de conocimiento, las redes sociales, el canal de YouTube, el servicio de noticias, etc. La publicidad del caso o del proyecto está orientada a facilitar la colaboración, mediante cualquier forma de apoyo o asesoramiento, entre organizaciones públicas o entre éstas y organizaciones privadas, con o sin interés de lucro, que puedan aportar soluciones o ya las hayan implementado, estén en vías de implementarla o tengan previsto hacerlo en el futuro.

En general, el LIP contribuye a la difusión de casos o proyectos en webinars, seminarios, congresos, cursos, workshops, jornadas de puertas abiertas, foros de debate, intercambios de expertos nacionales o extranjeros, etc., en torno a soluciones prácticas y experimentales de relevancia y novedosas para la gerencia pública.

CONCLUSIONES

El principal valor ético de las instituciones públicas no se refiere tan solo a la probidad y la honestidad de las personas y a la ausencia de corrupción, sino también a la orientación a resultados. Solo pueden considerarse instituciones éticas aquellas que fundamentan su planificación, evaluación y aprendizaje en los resultados, y lo hacen de acuerdo a una administración transparente, responsable y honesta de sus recursos. El primer principio general que impone a los gestores estatales la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es la de actuar con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general (artículo 26.2).

Acreditar el valor público va a ser esencial para la legitimación y supervivencia de las instituciones, programas o políticas del sector público... y para ganar la confianza de la ciudadanía en nuestro modelo de gobernanza democrático. No es casual que el último proyecto iniciado en el LIP, promovido desde el Instituto Geográfico Nacional, tenga como finalidad diseñar un modelo de evaluación del impacto social y económico generado por sus productos de información.

El enfoque del LIP pretende aportar valor con un replanteamiento de otras fórmulas de reforma o modernización, basadas en el conocimiento experto y en los planeamientos generales up-down. Las instituciones que, como el INAP, trabajan para la innovación pública, no pueden emplear sus recursos para cumplir objetivos de innovación que se formulan al margen de las necesidades o expectativas de los gestores institucionales y los grupos sociales.

Es cierto que todos los procesos de cambio requieren una cierta formulación estratégica, pero cada vez en mayor medida las instituciones impulsoras de esos cambios deben dedicar su energía y sus recursos a apoyar a los gestores públicos para mejorar el desempeño y los resultados de las instituciones que generan productos y servicios públicos. Apoyar los proyectos de innovación no consiste solo en gestionar conocimiento, sino en dirigirlo y administrarlo en aquellos proyectos en los que están realmente comprometidos los emprendedores públicos. Esa dirección y ese compromiso es el que puede garantizar los resultados.

Pero además, las administraciones públicas necesitan promover el pensamiento de diseño (design thinking) para mejorar el rendimiento de los equipos de innovación. Repensar el gobierno del futuro requiere pensar a lo grande y grandes dosis de creatividad. Los laboratorios de innovación pública y en particular el LIP pueden contribuir a fomentar e introducir en los procesos decisionales el pensamiento radical y crítico que requiere abordar los retos del futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *Innovation for better management. The Contribution of Public Innovation Labs*. Inter-American Development Bank.
- Brugué, Q. (2021). Políticas públicas ¿el dictado de los expertos o el descubrimiento de la democracia? En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales: repensando la Administración* (pp. 31-46). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- CLAD (2019). *Declaración de Lima*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-Lima-PE-09-2019.pdf>
- ColaBoraBora Koop (2019). *¿Cómo lo hacen? aprendiendo de otras experiencias de laboratorios, programas y redes* [Informe dentro del Plan de Acción OGP Euskadi 2018-2020]. Gobierno de Euskadi. https://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/proyecto/ogp_compromiso_3/es_def/adjuntos/Como_lo_hacen.pdf
- Comisión Europea (2022). *GovTech practices in the EU: a glimpse into the European GovTech ecosystem, its governance, and best practices*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/74735>
- Criado, J. I. (2021). Gobierno Abierto, Innovación Pública y Gobernanza colaborativa. Hacia un Marco Analítico Integrador en la Era de la Administración pública 4.0. En J. I. Criado (coord.), *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana* (pp. 29-60). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Echegaray, L., Urbano, I. y Barrutieta, G. (2015). *Design thinking: un modelo para la aplicación en la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. Disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/1716773/PagInicia-Design-Thinking.pdf/df875815-f503-57aa-1f56-28ccf46bcd07>
- Grandinetti, R. y Miller, E. (2020). Laboratorios de gobierno: produciendo en la frontera (Polilab UNR). En *Laboratorios para la innovación pública. De las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos* [documento elaborado y publicado en el marco de la RedInnolabs (2018-2021)] (pp. 20-29). Gob_Lab Universidad Adolfo Ibáñez, LABcapital, Lab Hacker, LabX, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, novagob.lag, PoliLab UNR.
- Grupo de análisis y propuesta de reformas en la Administración pública (2021, diciembre). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. Disponible en: <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/13-propuestas-para-reformar-la-Administraci%C3%B3n-del-Estado-EBOOK-p427983422>
- IDEO y Nesta (2019). *Design para el servicio público*. Nesta, IDEO, Design for Europe. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/Nesta_Ideo_DesigningForPublicServices_Guide_Espanol_2019.pdf
- INAP (2022). *Plan estratégico 2021-2024*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. <https://www.inap.es/documents/10136/1876019/Plan-Estrategico-2021-24-INAP.pdf/a57be82e-390b-336d-edaf-8916ec8a16be>
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Lapuente, V. (2021). El leviatán y la COVID. La modernización de la administración en el mundo postpandemia. En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales: repensando la Administración* (pp. 47-68). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Longo, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (especial 3/2019), 52-73. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.16.2019.ab.03>
- Manfredi Sánchez, J. L. (2021). Estrategia y política ante los fondos europeos New Generation. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (20), 112-123. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.20.2021.06>
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2020) *Diseño como herramienta para la innovación y modernización de las administraciones públicas*. Ministerio de Ciencia e Innovación. Disponible en: <https://www.ciencia.gob.es/gesdamdoc-servlet/?uuiid=e0900f17-3303-4006-aa8d-dafe9cb51239&workspace=dam&formato=pdf>
- Mulgan, G. (2014, 27 de junio). Prefacio. En R. Puttick, P. Baeck y Ph. Colligan (auts.) *The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta y Bloomberg Philanthropies
- OCDE (2019). *Declaration on Public Sector Innovation* [OECD/LEGAL/0450]. <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/oecd-legal-0450>
- Oliván, R. (2018). *Abrir instituciones desde dentro* [Hacking Inside Black Book]. Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto. <https://www.laaab.es/hackinginside/>
- Pastor, G. (2015). El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española. En J. Crespo (dir.), *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel* (pp. 199-230). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.

- Puttick, R., Baeck, P. y Colligan, P. (2014). *i-teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world* [Informe]. Nesta y Bloomberg Philanthropies. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/i-teams_june_2014.pdf
- Rojas-Martín, F. y Grandinetti, R. (2022). *Ideando la innovación pública. Metodologías y herramientas desarrolladas por los labs* [documento elaborado y publicado en el marco de la RedInnolabs (2018-2021)]. Innovaap, Gob_Lab Universidad Adolfo Ibáñez, LABcapital, Lab Hacker, Laboratorio de Gobierno, LabX, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, novagob.lag, PoliLab UNR. Disponible en: https://www.cytod.org/sites/default/files/ideando_la_innovacion_publica_compressed_1.pdf
- Rojas-Martín, F. y Stan, L. (2020). Introducción. Laboratorios de gobierno para la innovación pública. Creando espacios para la innovación abierta en las administraciones públicas. En *Laboratorios para la innovación pública. De las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos* [documento elaborado y publicado en el marco de la RedInnolabs (2018-2021)] (pp. 7-19). Gob_Lab Universidad Adolfo Ibáñez, LABcapital, Lab Hacker, LabX, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, novagob.lag, PoliLab UNR.
- Roth, S., Mohamed Asmi, Y. B. y Husar, A. (2020). *Accelerating Innovation through Public Sector Innovation Labs and Vertical Industry Development Models*. Asian Development Bank.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press.