

3.

**Innovación pública
y Administración digital**

De la burocracia al emprendimiento público en la era de la Inteligencia Artificial: Los laboratorios de innovación como caballos de Troya

From Bureaucracy to Public Entrepreneurship in the Age of Artificial Intelligence: Innovation Labs as Trojan Horses

Alejandro Parres García

ORCID: 0009-0003-6048-2187

Cabildo de Gran Canaria

RESUMEN: La evidencia en procesos de modernización administrativa demuestra que la mera incorporación de tecnología o los enfoques tradicionales resultan insuficientes para transformar administraciones públicas donde aún persiste una cultura burocratizada.

Los laboratorios de innovación pública han emergido internacionalmente como “caballos de Troya” para introducir nuevas metodologías, pero su impacto ha sido limitado al operar como “islas de innovación”, con dificultades para escalar sus efectos al conjunto de la Administración. Este artículo sostiene que la reciente irrupción de los avanzados modelos de inteligencia artificial representa un punto de inflexión sin precedentes en este escenario. Estas tecnologías permiten que las dinámicas de los laboratorios de innovación se conviertan en procesos sistemáticos y habituales en la administración, pudiendo servir como catalizadores de una cultura del emprendimiento público y de la innovación, sin precedentes, en la que el foco se sitúe en la generación de valor público.

Palabras clave: Inteligencia artificial, algoritmos, administración pública, gobernanza pública, innovación pública, valor público, normativa.

ABSTRACT: Evidence from administrative modernization processes demonstrates that the mere incorporation of technology or traditional approaches proves insufficient to transform public administrations where a bureaucratized culture still persists.

Public innovation laboratories have emerged internationally as “Trojan horses” to introduce new methodologies, but their impact has been limited by operating as “innovation islands”, with difficulties in scaling their effects to the administration as a whole. This article argues that the recent emergence of advanced artificial

intelligence models represents an unprecedented turning point in this scenario. These technologies enable the dynamics of innovation laboratories to become systematic and routine processes within the administration, potentially serving as catalysts for an unprecedented culture of public entrepreneurship and innovation, where the focus is placed on generating public value.

Keywods: Artificial intelligence, algorithms, public administration, public governance, public innovation, public value, regulation.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. DESMONTANDO UN MITO. EVIDENCIAS FRENTE AL PREJUICIO. 2. ACLARACIÓN SOBRE EL ALCANCE DEL TRABAJO. 3. LA NECESIDAD DE INNOVAR EN LO PÚBLICO. DE LA BUROCRACIA AL EMPRENDIMIENTO PÚBLICO. 4. LOS ENFOQUES DOCTRINALES SOBRE LA INNOVACIÓN PÚBLICA. 4.1. ¿Por qué innovamos? La Teoría del Valor Público. 4.2. ¿Con quién Innovamos? Innovación pública abierta y colaborativa. 4.3. ¿Cómo innovamos? 4.3.1. Enfoque de capacidades para la innovación pública. 4.3.2. Proceso de pensamiento de diseño centrado en el usuario. 4.3.3. Innovación conductual. 4.3.3.1. Enfoque del Nudge. 4.3.3.2. Marco EAST del Behavioural Insights Team. 4.4. ¿Con qué alcance innovamos? 4.4.1. Innovación frugal en el sector público. 4.4.2. Enfoques más holísticos: Innovación sistémica y orientada a misiones. 4.4.2.1. Innovación sistémica (Geoff Mulgan y Frances Westley). 4.4.2.2. La innovación orientada a misiones de Mariana Mazzucato. 5. LA OPORTUNIDAD DE IMPULSAR LA INNOVACIÓN EN LA ERA DE LA IA AVANZADA, SUPERANDO LIMITACIONES TRADICIONALES. 6. LA EXPERIENCIA DEL GRAN CANARIA GOBLAB. 7. CONCLUSIONES Y VISIÓN DE FUTURO. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN. DESMONTANDO UN MITO. EVIDENCIAS FRENTE AL PREJUICIO

El título de este trabajo, más que una frase aspiracional, representa un verdadero reto existencial para el sector público, aunque algunos parecen no darse cuenta.

Se ha impuesto una narrativa en la opinión pública que considera que la innovación es patrimonio exclusivo de un sector privado dinámico, creativo y emprendedor. El relato que todos hemos interiorizado es el de emprendedores visionarios que, desde garajes y con mínimos recursos, transforman el mundo gracias a su genialidad y determinación. Silicon Valley como la meca de la innovación. Por el contrario, la opinión pública percibe a la Administración Pública como una organización letárgica, que, en el mejor de los casos, va a remolque de la innovación del sector privado, intentando aplicarla a su ineficiente gestión; y en el peor, es un verdadero obstáculo. Frecuentemente, además, se trata de una narrativa ideologizada para justificar una poda generalizada, la aplicación de la “motosierra”, al sector público, argumentando el escaso valor que genera.

Sin embargo, este relato oculta una realidad mucho más compleja. Vamos a desmontarla apoyándonos en la evidencia aportada por la prestigiosa econo-

mista Mariana Mazzucato, quien ha dedicado años a investigar y documentar este fenómeno, desafiando la narrativa convencional. En su obra “El Estado Emprendedor”, nos presenta pruebas que deberían servir para cambiar nuestra percepción sobre la innovación. Consideraremos algunos de los ejemplos que Mazzucato señala:

Por ejemplo, el iPhone es considerado un paradigma de la innovación del sector privado. Sin embargo, la mayoría de las tecnologías que lo hacen verdaderamente inteligente tienen un origen público. Por citar algunas, el sistema de posicionamiento global conocido como “GPS”, tiene su origen en un proyecto desarrollado en el seno del Departamento de Defensa de los EE.UU; la pantalla táctil surgió de investigaciones financiadas por la National Science Foundation (NSF) y la CIA en los Estados Unidos; incluso Siri, el asistente de voz, proviene de un proyecto de la Agencia para el Desarrollo de Proyectos Avanzados para la Defensa, DARPA.

Ciertamente Steve Jobs y su equipo de Apple brillantemente integraron, escalaron y comercializaron esas tecnologías en un dispositivo ciertamente excepcional, pero sin la inversión pública previa asumiendo los mayores riesgos durante décadas, el iPhone simplemente no existiría.

El caso de las energías renovables también resulta revelador. Mazzucato demuestra que el boom de las energías limpias se debe en gran medida a inversiones públicas estratégicas.

Así, por ejemplo, el Departamento de Energía de EE.UU. financió las primeras investigaciones en paneles solares modernos; la financiación pública de varios países como Alemania o Dinamarca, ha sido crucial para crear el mercado de la energía solar en Europa; empresas como Tesla recibieron cientos de millones de dólares de la Administración estadounidense para desarrollar baterías eléctricas y el coche eléctrico; China se ha convertido en líder mundial en renovables gracias a una política pública intervencionista deliberada y sostenida.

En el campo de la biotecnología y farmacia la evidencia es abrumadora. Muchos medicamentos revolucionarios, como los recientes contra el cáncer de mama o contra el VIH, provienen de los Institutos Nacionales de Salud (NIH) de los EE.UU. La tecnología ARN mensajero, clave para las vacunas contra el COVID 19, se basa en investigación generada en centros Públicos. Si bien empresas farmacéuticas como Pfizer y Moderna recibieron merecido reconocimiento, la plataforma de ARN mensajero que hizo posibles estas vacunas se desarrolló durante décadas con financiación pública. La bioquímica húngara Katalin Karikó, cuyo trabajo fue fundamental para alcanzar estas vacunas en tiempo récord, pasó años recibiendo el rechazo de la industria farmacéutica privada porque su investigación era considerada demasiado arriesgada y con un horizonte temporal demasiado largo. Solo la financiación pública sostenida permitió que esta tecnología del ARNm madurara hasta el punto en que el sector privado pudiera adoptarla. Karikó fue ignorada mucho tiempo, pero en 2023 recibió el Premio

Nobel de medicina. ¿Imaginan que hubiera sido de la humanidad con una cuarentena de una década por COVID en tanto se desarrollaba la investigación del ARNm?

De igual manera, los microprocesadores y chips avanzados, también derivan de investigaciones desarrolladas por departamento Defensa USA y programas de DARPA.

Actores privados como Space X o Blue Origin han aprovechado décadas de investigación pública en exploración espacial. En la actualidad perciben miles de millones de dólares en contratos con la Administración.

Internet nació como ARPANET, un proyecto militar de DARPA; y la World Wide Web se debió al impulso de CERN (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire) ubicado en Ginebra. Tim Berners-Lee, un científico británico que trabajaba en el CERN, creó la World Wide Web en 1989-1991, desarrollando el protocolo HTTP (HyperText Transfer Protocol), el lenguaje HTML (HyperText Markup Language), las URLs (Uniform Resource Locators) o el primer navegador web.

El CERN es una institución pública financiada por gobiernos europeos, no una empresa privada. Berners-Lee desarrolló la WWW como parte de su trabajo en el CERN para resolver problemas de intercambio de información entre científicos de diferentes universidades y laboratorios. Berners-Lee y el CERN tomaron la decisión de no patentar la WWW y liberarla al dominio público en 1993. Esta decisión permitió que la web se expandiera libremente y se convirtiera en la plataforma global que hoy conocemos. Mazzucato usa este ejemplo para demostrar cómo las instituciones públicas no solo financian investigación básica, sino que a menudo crean las tecnologías revolucionarias que luego las empresas privadas utilizan para desarrollar productos comerciales. Sin la WWW creada en el CERN público, no existirían gigantes como Google, Amazon, Facebook o el comercio electrónico moderno. (“The birth of the Web” – CERN).

Las redes móviles 4G y 5G, igualmente han tenido una fuerte inversión pública inicial.

El algoritmo de búsqueda de Google se basó en un proyecto financiado por la NSF, de los EE.UU.

En todos estos ejemplos el sector público ha corrido con sus inversiones un nivel de riesgo inicial inasumible para la Banca privada o los Fondos de capital riesgo.

Sin quitarle mérito a los innovadores del sector privado, parece pertinente y urgente reequilibrar esa narrativa injusta que se ha generalizado en la percepción ciudadana, y que contribuye a poner en tela de juicio la legitimidad de las administraciones públicas como organizaciones imprescindibles para el bien común.

No se trata, por consiguiente, de sustituir un mito (*“solo el sector privado innova”*) por otro (*“la innovación se produce gracias al sector público”*), sino de subrayar que el verdadero ecosistema innovador es simbiótico, donde todos los actores tienen roles complementarios.

Así, el Sector Público es el que:

- Suele asumir los riesgos iniciales más elevados.
- Financia la investigación básica.
- Establece misiones ambiciosas y de larga duración (“capital paciente”, lo llama Mazzucato)
- Contribuye a crear mercado (no solo corrige sus fallos).

El Sector privado:

- Es excelente en detectar oportunidades para la comercialización, escalar soluciones y llevarlas al mercado.

Las Universidades y Centros de Investigación:

- Actúan como puentes, generando conocimiento y fomentando el talento.

La sociedad civil:

- Aporta conocimiento contextual de gran valor.
- Da legitimidad a las soluciones innovadoras.

Esta visión ecosistémica nos libera del falso dilema entre “más Estado” o “más mercado”. Como señala Mazzucato la pregunta no es cuánto de cada uno, sino cómo articular inteligentemente sus fortalezas.

Este mito tiene consecuencias directas para nuestras Administraciones. Cuando asumimos que la innovación no es “cosa nuestra”, estamos renunciando a nuestro potencial transformador. Cuando pensamos que nuestra única opción es copiar lo que hace el sector privado, ignoramos las fortalezas únicas que tenemos como administración pública:

- Tenemos legitimidad democrática para abordar desafíos colectivos.
- Contamos con la capacidad de movilizar recursos hacia objetivos de largo plazo.
- Podemos asumir riesgos con horizonte social, no solo financiero.

El sector público no solo puede, sino que debe ser un actor innovador de primera línea.

Así que, la próxima vez que alguien les diga que la administración pública no puede innovar porque su naturaleza es ser burocrática y lenta, recuérdenle que fue el sector público quien puso humanos en la Luna, quien creó Internet, quien desarrolló la tecnología GPS que usamos a diario, y quien sentó las bases para las vacunas que nos permitieron superar una pandemia global.

2. ACLARACIÓN SOBRE EL ALCANCE DEL TRABAJO

El presente artículo se centra en analizar el potencial transformador de la inteligencia artificial como catalizador de una nueva cultura organizativa en la administración pública caracterizada por el emprendimiento continuo, despla-

zando enfoques basados en momentos de innovación esporádica o en organismos ad hoc que se terminan convirtiendo en islas de innovación, hacia un enfoque que busca una integración sistemática e institucionalizada de la innovación pública. Ese es el objetivo principal de este trabajo.

Si bien, esta transformación debe necesariamente desarrollarse dentro de un marco normativo riguroso que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la transparencia y la rendición de cuentas, hemos desecharido abordar en este artículo los aspectos destinados al régimen jurídico específico aplicable al despliegue de sistemas de IA por las administraciones públicas, como objetivo complementario; pues su tratamiento conjunto excedería con creces las limitaciones de extensión de este trabajo.

Aún así, los lectores interesados encontrarán referencias y reflexiones jurídicas y éticas sobre los desafíos e incertidumbres que plantean el despliegue de la IA en la Administración Pública —incluyendo las obligaciones de evaluación de impacto en derechos fundamentales, las garantías de trazabilidad y transparencia, o la evolución del régimen de actuación administrativa automatizada, y el enfoque basado en la gestión de riesgos que adopta el Reglamento europeo 2024/1689— en otra publicación citada en la bibliografía de este artículo (Parres García, 2024).

Por ello, este trabajo asume como presupuesto que cualquier iniciativa de innovación basada en IA deberá estar plenamente alineada con dicho marco, siendo responsabilidad de los responsables de su despliegue verificar su cumplimiento integral.

Son abundantes los análisis doctrinales y académicos versados en los aspectos jurídicos derivados de los desafíos y riesgos que plantea el despliegue e impacto de la IA; por lo que poner el énfasis de este artículo en la enorme posibilidad histórica de transformación cultural que ahora puede facilitar esta tecnología disruptiva me parece que justifica su tratamiento principal.

3. LA NECESIDAD DE INNOVAR EN LO PÚBLICO. DE LA BUROCRACIA AL EMPRENDIMIENTO PÚBLICO

Las administraciones públicas contemporáneas se enfrentan a un entorno de incertidumbre y de cambios sin precedentes que viene poniendo en evidencia enormes disfunciones en su estructura tradicional y sus modelos operativos. Los desafíos que plantea la digitalización acelerada, la crisis climática, las complejidades sociales emergentes, las crecientes expectativas ciudadanas de obtener una experiencia de usuario de servicios públicos similar al que se ofrece en el sector privado más avanzado, e incluso la reciente incertidumbre derivada del cuestionamiento por algunos líderes internacionales de los valores y las instituciones que juegan un papel normalizador y de previsibilidad del orden internacional, conforman un escenario que exige respuestas administrativas adaptati-

vas, más ágiles, innovadoras y efectivas; atributos todos ellos a los que la cultura burocrática de la Administración Pública Tradicional tiene auténtica aversión.

Desde mitad de los años 70 del siglo pasado, la crisis de confianza de la ciudadanía en las Instituciones públicas ha ido dando lugar a distintas corrientes teóricas que han tratado de reconfigurar el modelo de Administración Pública, en unos casos como paradigma de transformación integral y en otros como enfoques doctrinales complementarios. De forma muy sintética diríamos que para cambiar el modelo de Administración Pública tradicional los movimientos de reforma o modernización que han ido sucediéndose se han apoyado, primero en el paradigma de la Nueva Gestión Pública inspirador desde la segunda mitad de los años 70 y durante las décadas de los 80 y 90 (Dunleavy et Hood, 1994); a continuación en el de la Gobernanza Pública, desde el año 2000 (Prats, 2005)); posteriormente en el de Gobierno Abierto (desde el 2009 en adelante); comenzando a configurarse ahora un paradigma nuevo que podríamos denominar de Gobernanza Pública Algorítmica (Parres, 2024).

En este nuevo escenario, la inteligencia artificial avanzada comienza a reconfigurar un nuevo rol del ciudadano. Frente al ciudadano “co-creador”, propio del paradigma de Gobierno Abierto, comienza a configurarse el rol del ciudadano “desarrollador” (citizen developer) en el marco de los procesos de innovación abierta y colaborativa.

Este nuevo rol se complementa con el de ciudadano “verificador” de los sistemas de inteligencia artificial que implante la Administración, a fin de aportar legitimidad y garantizar un marco de control democrático a la acción pública. Este parece ser la evolución natural del rol ciudadano, integrando su representación, no solo en la fase de diseño de las soluciones, sino también en su auditoría, control o evaluación.

Pese a esta sucesión de movimientos de reforma, aún permea con cierta fuerza en muchas de las administraciones públicas contemporáneas la cultura burocrática propia de la Administración Pública Tradicional, que presenta importantes limitaciones ante los desafíos contemporáneos:

- Rigidez adaptativa: Dificultad estructural para responder ágilmente a entornos cambiantes y necesidades emergentes, generando desajustes entre capacidades administrativas y demandas sociales. La lógica que encierra la racionalidad burocrática es la de que los procesos y procedimientos previstos en las normas reguladoras de los servicios incorporan la respuesta más eficaz y de valor universal a las necesidades y problemas públicos, que ha sido descubierta y trasladada a las leyes por el poder legislativo y de ahí en cascada hacia los reglamentos. Esta lógica que pudo funcionar en un contexto de estabilidad, es obviamente ineficaz para un contexto crecientemente dinámico y cambiante desde mediados de los 70 del siglo pasado.

- Formalismo excesivo: Tendencia al “ritualismo burocrático” donde el cumplimiento de la forma prevalece sobre la efectividad sustantiva, lo que Merton denominó “desplazamiento de objetivos debido al círculo vicioso burocrático”, que nos atrevemos a sintetizar en la ilustración 1.
- Fragmentación organizacional: La división funcional genera perspectivas parciales de problemas que son inherentemente multidimensionales, obstaculizando respuestas integrales.
- Aversión al riesgo institucionalizada: Se trata de una cultura que favorece la perpetuación de prácticas establecidas incluso cuando son subóptimas, desincentiva cuando no penaliza la innovación y experimentación. Si su máxima es la previsibilidad de las reacciones de la Administración, la seguridad jurídica que se obtiene siguiendo escrupulosamente procedimientos plasmados en normas, todo lo que no esté previsto en ellas no es apreciado.

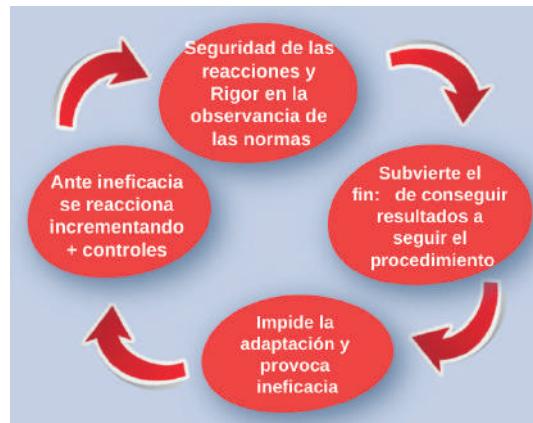


Ilustración 1. "Círculo vicioso Burocrático". Alejandro Parres

- Auto referencialidad: Tendencia a diseñar procesos y servicios desde la lógica interna de la administración, sin incorporar adecuadamente la perspectiva del usuario final, desde la fase de diseño de las políticas públicas hasta la de su evaluación.
- Lentitud procesal: La multiplicación de controles —en muchos casos redundantes sobre la misma materia— visados y autorizaciones genera demoras significativas que reducen la efectividad y elevan los costes transaccionales.
- Desmotivación profesional: El énfasis en procedimientos estandarizados y la limitada autonomía profesional para introducir cambios o innovaciones no previstas en las normas que se perciben como necesarias para mejora la efectividad de la acción pública, en muchas ocasiones terminan

generando alienación y desvinculación de los servidores públicos con los fines públicos.

- Resistencia a la innovación: Las estructuras burocráticas desarrollan mecanismos de autopreservación que dificultan la introducción de nuevos enfoques, tecnologías o metodologías. En ocasiones, el ejercicio de funciones relevantes en el ecosistema administrativo es capturado por colectivos profesionales, que encuentran en ello un elemento de apoderamiento al servicio de sus propios intereses corporativistas y, en consecuencia, ven como amenaza cualquier intento de innovación que modifique el statu quo imperante

4. LOS ENFOQUES DOCTRINALES SOBRE LA INNOVACIÓN PÚBLICA

La innovación pública no responde al efecto “eureka”. No estamos los empleados públicos gestionando el quehacer diario y de repente, sin saber cómo, surge una inspiración visionaria de algo que resulta innovador. Puede que alguna vez ocurra, pero no tantas como para hacer de ello nuestro modelo para incorporar la innovación a la Administración Pública.

La innovación debe ser tratada como un proceso, que requiere de sus intervinientes desarrollar ciertos extremos, como a continuación veremos.

Por ello, antes de explicar nuestra historia con el Gran Canaria GobLab, resulta pertinente divulgar, siquiera sea someramente, los enfoques doctrinales que han ido dando substrato al asunto de la innovación pública y que han servido de base para el desarrollo de experiencias de laboratorios o unidades de innovación, aludiendo a algunos de gran influencia internacional.

Dada la profusión de enfoques y marcos metodológicos, organizamos el abordaje de los más relevantes respondiendo a cuatro preguntas fundamentales:

4.1. ¿Por qué innovamos? La Teoría del Valor Público

La respuesta a la primera pregunta, la obtenemos de la teoría del valor público formulada por Mark Moore (1995), y representa el substrato teórico para el desarrollo de los enfoques de innovación pública posteriores.

Moore propone que la finalidad última de la acción pública no es solo la eficiencia (como defendía la NGP), sino la creación de valor público, entendido como aquellos beneficios, bienes y servicios que la ciudadanía valora legítimamente, que mejoran el bienestar colectivo y fortalecen la legitimidad democrática.

Para Moore, los gestores públicos actúan como “emprendedores públicos” que deben:

- a) Entender qué es valioso para la ciudadanía, Identificar el valor público a crear.

- b) Articular y movilizar recursos organizacionales de forma colaborativa
- c) Construir una coalición de apoyo (legitimidad política)

Como marco conceptual para sostener la innovación propone lo que denomina el “triángulo estratégico”, que se articula en torno a los siguientes componentes:

- Definir valor público: Articulación clara de qué resultados buscan generar que sean valorados por el público, respondiendo a la pregunta: ¿Qué problema público estamos intentando resolver y qué mejora significativa buscamos para la sociedad?
- Entorno legitimador: Gestión activa del conjunto de actores (políticos, ciudadanos, grupos de interés, medios) que proporcionan legitimidad, recursos y apoyo para la iniciativa pública.
- Capacidad operativa: Desarrollo de recursos, habilidades, tecnologías y estructuras organizativas necesarias para implementar efectivamente la propuesta de valor público.

Moore enfatiza que estos tres elementos deben estar alineados y gestionarse simultáneamente, reconociendo además la dimensión deliberativa y democrática en la determinación de qué innovaciones son valiosas.

Su concepto de “emprendedor público” (public manager) enfatiza el rol del gestor como alguien que debe negociar e interactuar con diversos grupos de interés o stakeholders, incluyendo a los ciudadanos, para generar valor público. No obstante, Moore no llegó a desarrollar completamente una visión de co-creación con la ciudadanía como la entendemos hoy.

Su teoría surge durante el auge de la Nueva Gestión Pública (NGP), pero incorpora elementos que serían más tarde asociados con la Gobernanza Pública. El “triángulo estratégico” de Moore reconoce la importancia de la legitimidad democrática y el entorno político-social, trascendiendo la visión más tecnocrática y orientada a resultados de la NGP pura.

Moore no rechazaba los principios de eficiencia de la NGP, sino que buscaba complementarlos con una visión más amplia sobre lo que constituye “valor” en el sector público, yendo más allá de métricas cuantitativas hacia impactos cualitativos en la sociedad.

4.2. ¿Con quién Innovamos? Innovación pública abierta y colaborativa

A partir de la entrada del paradigma de la Gobernanza Pública, se reconceptualiza la innovación pública como un proceso colaborativo multi-actor. Teóricos como Gerry Stoker (2006) y Stephen Goldsmith (2010), han contribuido a este marco, que sostiene la idea de que el Estado ya no puede actuar solo para resolver problemas públicos complejos.

- Proponen una innovación institucional y gerencial, basada en la colaboración intersectorial (entre sector público, sector privado y sociedad civil) y en el rediseño del gobierno para ser más abierto, flexible y eficiente.

- Enfatizan que las redes colaborativas posibilitan acceder a recursos, conocimientos y legitimidad que las administraciones no poseen internamente.
- Señalan que la co-creación con ciudadanos y los Grupos de interés (stakeholders) genera innovaciones más alineadas con necesidades reales y con mayor sostenibilidad.

Este enfoque ha fundamentado teóricamente los modelos de innovación abierta en el sector público, proporcionando justificación para la apertura de los procesos administrativos de innovación tradicionalmente cerrados. Para la Administración Pública supone pasar del “nosotros sabemos lo que necesitan los ciudadanos” a “descubrámoslo juntos”.

De manera similar, Beth Simone Noveck, plantea un enfoque de innovación pública centrado en la participación ciudadana basada en datos y en la resolución colaborativa de problemas, con una visión clara: hacer más eficaz y legítimo el gobierno mediante la inteligencia colectiva. Como primera Directora Adjunta de Tecnología para la Participación Abierta (entre 2009 y 2011), de la Administración de Obama, jugó un papel crucial en la conceptualización e implementación inicial de estas políticas, conectando la teoría académica con la práctica gubernamental y sentando las bases para desarrollos posteriores en este campo

Noveck aboga por una innovación democrática profunda, basada en la idea de que la inteligencia colectiva ciudadana puede resolver problemas públicos complejos mejor que las estructuras jerárquicas tradicionales. Se apoya fuertemente en la tecnología cívica y en el diseño institucional para la participación inteligente (apuesta por sustituir la participación meramente formal por participación resolutiva y experta), considera que la innovación requiere infraestructuras digitales que faciliten la conexión entre problemas públicos y personas con capacidad para resolverlos, usando plataformas que permiten mapear talento y conocimiento distribuido.

Destaca la necesidad de formar a los funcionarios y a la ciudadanía en habilidades para colaborar, innovar y experimentar en políticas públicas.

Como directora de The Governance Lab (GovLab), que forma parte del Burns Center for Social Change de la Northeastern University, impulsa programas de capacitación y redes de innovación.

4.3. ¿Cómo innovamos?

Encontramos diversos enfoques, que suelen complementarse:

4.3.1. Enfoque de capacidades para la innovación pública

Desarrollado principalmente por Jean Hartley (2005) y posteriormente por Jacob Torfing (2016), este enfoque se centra en cómo las organizaciones públicas pueden desarrollar habilidades y estructuras necesarias para fomentar la innovación de forma sistemática.

Hartley (2005) conceptualiza la innovación pública como un proceso que requiere capacidades específicas:

1. Capacidad para reconocer oportunidades: Habilidad para identificar problemas y desafíos como oportunidades de innovación.
2. Capacidad para generar ideas: Aptitud para crear y desarrollar nuevas ideas y soluciones potenciales.
3. Capacidad para implementar innovaciones: Habilidad para llevar las ideas a la práctica y anclarlas en cambios organizacionales concretos.
4. Capacidad para difundir aprendizajes: Aptitud para compartir conocimientos adquiridos del proceso innovador.

Torfing (2016) complementa esta visión, poniendo énfasis en:

1. Gobernanza colaborativa: La innovación surge a través de redes de colaboración entre múltiples actores (Gobierno, sociedad civil, sector empresarial)
2. Co-creación: el valor se genera mediante procesos de diseño conjunto con usuarios y ciudadanos.
3. Liderazgo distribuido: El liderazgo innovador debe distribuirse a través de los distintos niveles organizacionales.
4. Entornos habilitantes: La necesidad de crear estructuras y culturas que fomenten la experimentación y toleren el riesgo.

Este enfoque ha sido particularmente relevante en la formación de funcionarios públicos y en el diseño de programas de transformación organizacional, como la *UK Civil Service Reform* y programas similares en Australia y Nueva Zelanda, proporcionando un puente crucial entre las teorías de innovación y su implementación práctica en contextos administrativos complejos.

4.3.2. Proceso de pensamiento de diseño centrado en el usuario

Es el enfoque del MindLab (Dinamarca, 2002-2018): Fue el primer laboratorio gubernamental de innovación, operando como una unidad interdepartamental al servicio de tres ministerios. Liderado por Christian Bason (2010) en su mayor parte, desarrolló un modelo de innovación pública colaborativa que conceptualiza la innovación como un proceso que atraviesa cuatro esferas interconectadas:

- Consciencia política: Reconocimiento de la necesidad de innovación a nivel político-estratégico.
- Análisis del contexto: Comprensión profunda de las realidades y experiencias de los usuarios/ciudadanos.
- Co-creación de soluciones: Desarrollo participativo involucrando múltiples actores.

- Prototipado e implementación: Experimentación iterativa y adaptativa.

MindLab funcionaba como una unidad de innovación interministerial que se enfocaba en métodos centrados en el usuario para mejorar la innovación en todo el gobierno. Focalizaba las necesidades y experiencias de los ciudadanos en el centro del proceso de diseño de políticas públicas. Utilizaba un proceso de pensamiento de diseño estructurado en tres fases principales, que se alineaba con las mejores prácticas del design thinking, pero adaptado específicamente para el contexto del sector público.

Las Tres Fases del Proceso eran:

1. Explorar

Esta primera fase se enfocaba en comprender profundamente el problema y las necesidades de los usuarios (The Innovation Journal, 2012). En esta etapa se realizaba:

- Investigación etnográfica inspirada en métodos de investigación de usuarios.
- Análisis del contexto y definición del problema.
- Mapeo de actores involucrados y stakeholders.
- Identificación de patrones y oportunidades.

2. Co-crear

La segunda fase se centraba en la generación colaborativa de soluciones:

- Procesos creativos de ideación.
- Sesiones colaborativas con ciudadanos y funcionarios.
- Desarrollo de conceptos y enfoques innovadores.
- Trabajo conjunto entre diferentes ministerios y departamentos.

3. Dar Forma Concreta al Futuro

La fase final se enfocaba en materializar y probar las ideas generadas:

- Visualización y modelado de prototipos de servicios.
- Experimentación y pruebas piloto.
- Implementación y escalamiento.
- Evaluación y refinamiento.

El enfoque de MindLab se distinguía por:

- Métodos Etnográficos: Los métodos de diseño utilizados eran típicamente investigación de usuarios de inspiración etnográfica
- Enfoque Iterativo: El proceso permitía volver a fases anteriores según los aprendizajes
- Colaboración Interministerial: Las herramientas facilitaban el trabajo conjunto entre diferentes áreas del gobierno

- Centrado en el Usuario: Mantenía a los ciudadanos en el centro de todo el proceso de innovación

Este conjunto de herramientas contenía algunos de los métodos más utilizados en la práctica del diseño, incluyendo herramientas como “viaje del usuario” y reconocimiento de patrones, todas adaptadas específicamente para el contexto del sector público danés. Su legado metodológico continúa influyendo en iniciativas globales a pesar de su clausura en 2018. MindLab fue sustituido en 2018 por una nueva iniciativa llamada “*Disruption Task Force*” (o Unidad de Disrupción), que posteriormente evolucionó hacia la “*Danish Design Center*” y “*Digital Innovation Unit*”. La sustitución respondió principalmente a un cambio en las prioridades del gobierno: La administración danesa decidió enfocar sus esfuerzos más específicamente en la transformación digital y la respuesta a tecnologías disruptivas.

4.3.3. Innovación conductual.

Se trata de enfoques que aplican las ciencias del comportamiento al diseño y la resolución de desafíos de las políticas públicas.

4.3.3.1. Enfoque del Nudge.

Richard Thaler y Cass Sunstein desarrollaron la teoría del “nudge” (empujón) como una innovación conductual aplicada a las políticas públicas, popularizada en su libro “Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness” (2008)

Un nudge es cualquier intervención ligera (en forma de empujón conductual) que promueve que las personas tomen las mejores elecciones, sin prohibir ninguna opción, promueve cambios de comportamiento hacia los deseados sin limitar la libertad de elección. Introduce el concepto de “arquitectura de la elección”, reconociendo que la forma en que se presentan las opciones influye en las decisiones, por lo que esta teoría propone diseñar conscientemente estos contextos.

4.3.3.2. Marco EAST del Behavioural Insights Team.

Herederos del enfoque de Thaler y Sunstein se crea el Behavioural Insights Team (BIT) (Reino Unido, 2010): También conocido como “The Nudge Unit”, revolucionó la aplicación de las ciencias del comportamiento en la formulación de políticas públicas. En 2014 se transformó en una empresa social de propiedad conjunta entre el gobierno británico, Nesta y sus empleados. Su enfoque en intervenciones sutiles basadas en evidencia científica ha demostrado que pequeños cambios en la presentación de opciones pueden generar impactos significativos en comportamientos ciudadanos.

Su marco metodológico, lanzado en 2012, es el denominado EAST (acrónimo de Easy, Attractive, Social and Timely). Parte de la base de que, si se desea fomentar un comportamiento, debemos hacerlo fácil, atractivo, social y en el momento oportuno. Son cuatro sencillos principios para aplicar intervenciones públicas efectivas.

“Hazlo fácil o simple” (Easy): Parte de las siguientes premisas:

- Saque provecho a las opciones por defecto. La gente tiende a ceñirse a las opciones preestablecidas, así que elija los valores predeterminados con cuidado. Por ejemplo, en un estudio sobre los efectos de las opciones por defecto de energía verde en los sectores doméstico y empresarial efectuado en Suiza, los investigadores descubrieron que, al cambiar la opción predeterminada a una tarifa de energía renovable, la gran mayoría de los clientes (alrededor del 80%) la mantenían, incluso si era ligeramente más cara. Esto demostró el enorme poder de las opciones por defecto para fomentar comportamientos proambientales a gran escala y de forma duradera. (*Nature Human Behaviour*, 2001).
- Reduzca el esfuerzo requerido a los usuarios. Incluso las barreras pequeñas pueden tener efectos descomunales en el comportamiento. Reducir el esfuerzo necesario para llevar algo a cabo, puede incrementar su adopción o la tasa de respuesta de los ciudadanos.
- Simplifique los mensajes. Hacer que un mensaje sea más claro y más fácil de entender puede aumentar las tasas de respuesta. Divida un objetivo complejo en acciones más sencillas. Por ejemplo, la simplificación de los formularios de citación judicial en la ciudad de Nueva York redujo las tasas de no comparecencia en un 13%, evitando miles de órdenes de arresto anualmente.

“Hazlo atractivo (Attractive):

- Atraiga la atención y enmarque el comportamiento. Es más probable que hagamos algo que atraiga nuestra atención. Por ejemplo, en el Reino Unido cuando las cartas enviadas a los contribuyentes que no habían pagado el impuesto de circulación de vehículos comenzaron a incluir una imagen del automóvil en cuestión, el pago se incrementó de un 40 a un 49%.

Otro ejemplo similar es el de Fluvi, la mascota oficial de la expo Zaragoza 2008, que se insertó en las facturas de suministro de agua informando periódicamente a los usuarios sobre si sus consumos aumentan o disminuyen respecto a la media histórica, incluyendo felicitaciones si se había ahorrado; lo que ha tenido una repercusión positiva para la concienciación de la sostenibilidad hídrica y la reducción del consumo de agua (en torno a un 4% según los informes de la época).

- Diseñe incentivos para lograr el máximo efecto. Por ejemplo, los ahorreadores en Filipinas aumentaron sus ahorros en un 82% cuando se fomentó la opción de restringir voluntariamente su derecho a retirar dinero hasta un mes específico.

“Hazlo social” (Social):

- Demuestre que la mayoría de la gente realiza el comportamiento deseado. Observar o escuchar lo que la mayoría de la gente hace en una situación puede animar a otros a hacer lo mismo. Por ejemplo: Cuando la autoridad fiscal del Reino Unido envió cartas a los contribuyentes morosos indicando que la mayoría de las personas de su distrito pagaban sus impuestos a tiempo, la tasa de pago incrementó de forma significativa. El mensaje más exitoso llevó a un incremento de 5 puntos porcentuales en el pago de impuestos.
- Reconozca el poder de las redes sociales. Los comportamientos se difunden entre personas u organizaciones que están insertas en redes de relaciones. La “siembra” estratégica de comportamientos con personas bien conectadas o grupos de amigos puede generar un cambio generalizado.
- Cree sentimientos de reciprocidad. Es más probable que ayudemos a alguien que ha hecho algo por nosotros en el pasado, una tendencia llamada reciprocidad directa. Pero la reciprocidad también puede ser indirecta: es más probable que ayudemos a las personas que han ayudado a otros, incluso si no nos beneficiamos. Por ejemplo, utilizando la reciprocidad en los mensajes de donación de órganos (“Si necesitara un trasplante de órgano, ¿tendría uno?” Si es así, ayude a otros”) generó más de 500.000 nuevos registros en el Reino Unido.

“Hazlo oportuno” (Timely):

- Elija el momento adecuado. Los comportamientos varían según la hora del día, la hora de la semana y la época de la vida de una persona. Eso significa que la misma oferta realizada en diferentes momentos puede tener diferentes efectos. Por ejemplo, muchas más personas se sometieron a pruebas de detección de diabetes en Qatar cuando se programó la intervención durante el Ramadán, periodo en el que muchas personas estaban ayunando de todos modos, como requería la prueba.
- Considere los costes y beneficios inmediatos. Estamos más motivados por los costes y beneficios que tienen un mayor impacto ahora que después. Siempre que sea posible, brinde recompensas y reduzca los costes de los comportamientos deseados, y cree pequeños costes inmediatos para los indeseables. Por ejemplo, el programa “Ahorre más mañana” (Thaler y Benartzi, 2004) permitía que las personas se comprometiesen por adelantado a destinar una parte de sus futuros aumentos salariales hacia los ahorros para la jubilación. El 78% de las personas invitadas aceptaron participar. Se observó un aumento de los ahorros para la jubilación del 3,5%.
- Ayude a las personas a planificar su respuesta a los eventos. A menudo existe una brecha entre nuestras intenciones y nuestro comportamiento. Una solución probada es instar a las personas a identificar las barreras futuras para la acción y desarrollar un plan específico para abordarlas.

4.4. ¿Con qué alcance innovamos?

Encontramos distintos tipos de alcances para la innovación pública:

4.4.1. Innovación frugal en el sector público.

El concepto de innovación frugal (“jugaad innovation”), desarrollado inicialmente por Navi Radjou y Jaideep Prabhu en contextos empresariales, ha encontrado aplicaciones significativas en la administración pública, especialmente en contextos de restricción presupuestaria. Este enfoque, que podría sintetizarse como “hacer más con menos”, se caracteriza por:

- Simplicidad en las soluciones.
- Aprovechamiento creativo de recursos limitados.
- Inclusión de usuarios y comunidades en el desarrollo de innovaciones.
- Énfasis en soluciones asequibles y escalables

Si bien tuvo su origen en países en desarrollo (con ejemplos notables en India y Brasil), ha ganado relevancia global durante períodos de austeridad en administraciones occidentales. Ejemplos de su aplicación incluyen los programas de simplificación administrativa en Portugal tras la crisis financiera de 2008, o las iniciativas de servicios públicos compartidos en municipios españoles e italianos.

Este enfoque complementa las tradiciones de innovación más intensivas en recursos, demostrando que las restricciones pueden actuar como catalizadores de la creatividad en el sector público.

4.4.2. Enfoques más holísticos: Innovación sistémica y orientada a misiones

Los enfoques más holísticos trascienden las innovaciones incrementales para abordar transformaciones estructurales profundas:

4.4.2.1. Innovación sistémica (Geoff Mulgan y Frances Westley)

Geoff Mulgan (quien fue CEO de Nesta¹ de 2011 a 2019) y Frances Westley conciben la innovación pública como un proceso sistémico orientado a la transformación de estructuras profundas:

¹ Nesta, en la actualidad Fundación británica, es reconocida internacionalmente como una de las organizaciones pioneras en el campo de los laboratorios de innovación pública y ha influido significativamente en el desarrollo de metodologías de innovación social y pública a nivel global.

- Énfasis en abordar causas raíz de problemas públicos, no solo síntomas superficiales.
- Propuesta de modelos multinivel que conectan micro innovaciones con cambios en sistemas institucionales y paradigmas culturales.
- Reconocimiento de la naturaleza política y conflictiva de las innovaciones transformativas, que frecuentemente desafían equilibrios de poder existentes.

Aunque Mulgan mantuvo vínculos con el Behavioural Insights Team durante su tiempo en Nesta, su enfoque y filosofía se alinean más con la visión holística del Policy Lab. Su trabajo previo como director de la Strategy Unit del gobierno británico (1997-2004) sentó algunas de las bases conceptuales para el tipo de innovación en políticas públicas que el Policy Lab desarrollaría posteriormente.

4.4.2.2. La innovación orientada a misiones de Mariana Mazzucato.

Mariana Mazzucato (2013) ha expandido y transformado la teoría del valor público desde un enfoque distintivo respecto al marco original de Moore. Mientras Moore conceptualizó inicialmente la teoría desde una perspectiva principalmente de gestión pública, Mazzucato ha desarrollado una visión más económica y estratégica orientada a la misión. Sus principales contribuciones incluyen:

- El Estado Emprendedor: Mazzucato desafía la narrativa convencional argumentando que el Estado no solo corrige fallos del mercado, sino que activamente crea mercados en sectores emergentes mediante inversiones estratégicas e innovación.
- Innovación orientada a misiones: Propone organizar los esfuerzos de innovación alrededor de grandes desafíos sociales y ambientales (como crisis climática o sanitaria), proporcionando un enfoque más direccional y propositivo a la creación de valor público.
- Reconsideración del valor: cuestiona fundamentalmente cómo se define y mide el valor en las economías modernas, argumentando sobre la necesidad de una reconceptualización que reconozca mejor la contribución del sector público (Mazzucato, 2018).
- Colaboración Público-privada transformativa: Propone un modelo donde el valor público emerge de la colaboración entre múltiples actores, con el Estado jugando un rol de orquestador y catalizador estratégico.

5. LA OPORTUNIDAD DE IMPULSAR LA INNOVACIÓN EN LA ERA DE LA IA AVANZADA, SUPERANDO LIMITACIONES TRADICIONALES

En la búsqueda de respuesta a la crisis de confianza de la ciudadanía en las Instituciones públicas, durante las últimas décadas hemos presenciado el surgi-

miento, primero en Europa y posteriormente en todos los demás continentes, de cientos de experiencias de laboratorios de innovación pública, que han buscado introducir nuevas corrientes metodológicas y enfoques, como los anteriormente señalados, dentro de las estructuras gubernamentales para generar valor público.

Estas experiencias internacionales han demostrado que los laboratorios de innovación pueden actuar como “caballos de Troya” dentro de las burocracias tradicionales, introduciendo nuevas metodologías, valores, procesos y formas de trabajo, que tratan gradualmente de permear la cultura organizacional, reconfiguración de relaciones institucionales, transformaciones culturales y reorientaciones en valores y propósitos fundamentales de la administración pública. Sin embargo, también han revelado en muchos casos limitaciones significativas: muchos laboratorios han operado como “islas de innovación”, con dificultades para extender sus prácticas por toda la organización de una manera sistemática y no como esfuerzos aislados.

La aparición de la inteligencia artificial generativa representa potencialmente un nuevo capítulo en esta evolución teórica, al introducir capacidades que pueden modificar radicalmente cómo conceptualizamos la innovación en el sector público, desplazando barreras previamente consideradas como estructurales. Los modelos de inteligencia artificial avanzada representan un punto de inflexión sin precedentes en este contexto y ofrecen una oportunidad disruptiva para catalizar esta necesaria transformación del modo de funcionar de la Administración Pública, y para superar las limitaciones que hasta ahora presentaban los laboratorios de innovación.

Estamos viviendo lo que algunos llaman “la convergencia perfecta”: un momento histórico donde nuestra voluntad de transformación cultural coincide con la aparición de herramientas tecnológicas que la facilitan enormemente, y quiero destacar especialmente dos: la inteligencia artificial generativa y las plataformas de desarrollo low-code y no-code.

La irrupción de modelos de IA generativa como ChatGPT, Claude o Gemini, ha supuesto un punto de inflexión en nuestra capacidad innovadora. No hablo de un futuro hipotético, sino de aplicaciones concretas que ya están transformando nuestro trabajo cotidiano.

Por primera vez en la historia de la administración pública, disponemos de tecnologías que no solo automatizan tareas rutinarias, sino que potencian las capacidades cognitivas, creativas y resolutivas de los servidores públicos. Esta nueva generación de herramientas de IA permite incrementar radicalmente las posibilidades de innovación en el sector público.

La inteligencia artificial emerge como un poderoso catalizador para la transformación de la cultura organizacional en las administraciones públicas, trascendiendo su rol de mera herramienta tecnológica para convertirse en un agente de cambio de paradigma. Este potencial transformador se manifiesta en múlti-

bles dimensiones que reconfiguran fundamentalmente las bases de la cultura burocrática tradicional. Veamos algunas:

a) Transformación de capacidades cognitivas organizacionales.

La IA, particularmente en su vertiente generativa, amplifica las capacidades cognitivas de las organizaciones públicas de maneras hasta ahora inconcebibles:

- Democratización del conocimiento especializado: Tradicionalmente, el conocimiento experto en las administraciones públicas ha estado fragmentado en silos departamentales, creando dependencias y jerarquías basadas en el acceso a información especializada. Los modelos de IA generativa democratizan este acceso, permitiendo que funcionarios de diversos niveles y áreas puedan consultar, sintetizar y aplicar conocimiento especializado sin depender exclusivamente de expertos sectoriales. Esto es especialmente relevante en cuanto que la mayoría de las políticas públicas son hoy en día transversales, trascendiendo, las medidas a adoptar para cubrir las expectativas que se plantean o para solucionar problemas, de las competencias de un departamento concreto, e incluso, de un único nivel de administración. En efecto, en este contexto emergente, las plataformas y herramientas “no-code” (sin código) y “low-code” (que permiten, mediante interfaces visuales, crear aplicaciones y soluciones digitales sin escribir código de programación o que minimizan el código de programación manual necesario) están revolucionando la capacidad de las administraciones públicas para adaptarse y evolucionar.
- Estas tecnologías democratizan la creación de soluciones digitales, permitiendo que funcionarios (y los ciudadanos que participen en la innovación abierta y colaborativa que propugnamos) sin formación técnica especializada puedan diseñar aplicaciones, automatizar procesos y crear herramientas personalizadas mediante interfaces visuales intuitivas.
- Superación de limitaciones informacionales: La complejidad de la administración pública contemporánea frecuentemente sobrepasa la capacidad cognitiva individual para procesar múltiples variables, normativas cambiantes y referencias cruzadas. La IA permite abordar esta complejidad, facilitando la integración de perspectivas diversas y reduciendo la sobrecarga cognitiva que caracteriza a muchos procesos administrativos.
- Reconfiguración de tareas rutinarias: Al automatizar aspectos procedimentales que anteriormente consumían gran parte del tiempo y atención de los funcionarios, la IA libera capacidad cognitiva que puede redirigirse hacia tareas de mayor valor añadido como el análisis crítico, la innovación y la resolución creativa de problemas.

b) Catalizador de una cultura de experimentación eficiente.

La IA generativa transforma fundamentalmente la economía de la experimentación dentro de las organizaciones públicas:

- Reducción del coste del error: En las culturas burocráticas tradicionales, los errores conllevan altos costes reputacionales y procedimentales, generando aversión sistemática al riesgo. La IA permite simular escenarios, anticipar implicaciones y detectar inconsistencias antes de la implementación, reduciendo significativamente el coste percibido del error y facilitando una aproximación más experimental.
- Prototipado acelerado: La capacidad para generar múltiples ideas alternativas de solución en tiempos reducidos transforma la velocidad del ciclo ideación-prueba-aprendizaje, fundamental para culturas innovadoras. Lo que anteriormente requería semanas o meses de desarrollo puede ahora prototiparse en días u horas.
- Personalización adaptativa: La IA posibilita adaptar procesos y servicios a contextos específicos sin los costes prohibitivos que tradicionalmente ha implicado la personalización, permitiendo experimentar con soluciones diferenciadas para distintas realidades administrativas.

c) Transformación de jerarquías y relaciones de poder.

La implementación de IA reconfigura sutilmente las bases de poder organizacional en las administraciones públicas:

- Desplazamiento del valor desde la posesión de información hacia su interpretación: En culturas burocráticas tradicionales, el poder frecuentemente deriva del control exclusivo sobre información clave. La IA democratiza el acceso a esta información, desplazando la base del valor profesional desde la posesión de datos hacia la capacidad para interpretarlos significativamente y aplicarlos en contextos complejos.
- Redistribución de las capacidades internas: Las herramientas de IA, especialmente cuando se combinan con plataformas no-code, redistribuyen la capacidad para crear soluciones dentro de la jerarquía administrativa, empoderando a funcionarios de primera línea para desarrollar respuestas a problemas que experimentan directamente, sin depender exclusivamente de unidades especializadas o estructuras jerárquicas superiores.
- Desdibuja las barreras entre perfiles técnicos y no técnicos: Las interfaces conversacionales y los entornos non-code o low-code potenciados por IA difuminan las fronteras tradicionalmente rígidas entre roles técnicos y no técnicos, permitiendo que el conocimiento del dominio administrativo se traduzca más directamente en soluciones implementables.

d) Aceleración de ciclos de aprendizaje organizacional.

La incorporación de IA transforma fundamentalmente la velocidad y profundidad del aprendizaje institucional:

- Retroalimentación sistematizada: La capacidad para analizar continuamente grandes volúmenes de datos sobre el funcionamiento administra-

tivo facilita ciclos de retroalimentación más rápidos y precisos, permitiendo ajustes incrementales constantes frente al modelo tradicional de evaluaciones periódicas.

- Potencia la Gestión del conocimiento: La IA puede capturar, organizar y hacer accesible el conocimiento tácito de la organización, superando uno de los principales desafíos de las administraciones públicas: la pérdida de conocimiento institucional por rotación de personal o jubilaciones.
- Facilita el aprendizaje organizacional: Los modelos de IA generativa facilitan la transferencia de conocimiento entre áreas administrativas aparentemente desconectadas, identificando patrones y soluciones potencialmente aplicables entre distintos dominios, rompiendo silos cognitivos tradicionales.

e) Reorientación hacia la creación de valor público.

Por último, pero quizás el impacto más profundo de la IA como catalizador cultural, es su potencial para reorientar el foco organizacional:

- Del cumplimiento formal a la obtención de resultados de valor: La IA libera capacidad organizacional para pasar de una cultura centrada primordialmente en el cumplimiento normativo hacia otra orientada a la resolución efectiva de problemas públicos complejos.
- De la uniformidad a la adaptabilidad: La capacidad adaptativa de la IA permite reconciliar la necesidad de tratamiento equitativo con la respuesta a necesidades heterogéneas, superando la falsa dicotomía entre uniformidad burocrática y personalización.
- Del procesamiento a la anticipación: Las capacidades predictivas de la IA facilitan el tránsito desde administraciones reactivas centradas en procesar demandas hacia organizaciones proactivas que anticipan necesidades emergentes.

La confluencia de todos estos factores transforma las condiciones fundamentales que han sostenido la cultura burocrática tradicional. Si esta última surgió como respuesta racional a las limitaciones informacionales, cognitivas y coordinativas de organizaciones complejas en la era industrial, la IA avanzada reconfigura precisamente estas limitaciones, creando el sustrato necesario para el florecimiento de una nueva cultura organizacional más adaptativa, experimental y centrada en resultados.

Obviamente, esta transformación no es automática ni determinista. La mera implementación de herramientas de IA no garantiza el cambio cultural. Ya señalamos anteriormente que la primera lección aprendida de los procesos de modernización demuestra que la mera incorporación de nuevas metodologías y tecnologías o, incluso acompañadas de cambios normativos, resultan recursos insuficientes para una efectiva transformación sistémica, si no llevan aparejado un cambio en la cultura organizacional.

Por eso sostenemos que si combinamos la interacción de esta tecnología disruptiva con un marco institucional que promueva la innovación de manera sistemática (bajo, por ejemplo, las dinámicas de un ecosistema de laboratorios de innovación), introduzca sistemas de premios o incentivos para ello y fomente un liderazgo y prácticas organizacionales alineadas con el cambio, se darán los elementos necesarios para catalizar la transformación hacia el paradigma del emprendimiento público.

Consecuentemente con lo comentado, la tesis central que defendemos en este trabajo es que, con la llegada de la IA avanzada la innovación pública puede trascender finalmente su condición habitual de fenómeno aislado, experimental o anecdótico, para convertirse en una práctica sistemática y habitual dentro del funcionamiento administrativo. Estas tecnologías constituyen una palanca sin precedentes para catalizar la transformación de la cultura burocrática tradicional hacia un paradigma de emprendimiento e innovación colaborativa, manteniendo simultáneamente los valores fundamentales del servicio público.

Ahora más que nunca es necesario, vital, dar a la innovación un enfoque sistemático y permanente en nuestras Instituciones; hacer de la innovación y el emprendimiento el valor de referencia de la nueva cultura de nuestras organizaciones públicas. Y ello, básicamente por dos motivos:

- 1.º) Porque la creación de valor público, la que justifica nuestra razón de ser, es precisamente la finalidad de los procesos de innovación. Las innovaciones más transformadoras han sido impulsadas por los grandes objetivos estratégicos del sector público.
- 2.º) Porque la intervención del sector público como agente innovador es hoy más que nunca primordial para la economía del país y de la UE.

6. LA EXPERIENCIA DEL GRAN CANARIA GOBLAB.

Ahora que hemos visto los fundamentos teóricos de la innovación pública, desmontado el mito de que el sector público no puede innovar, y hecho hincapié en el potencial de la IA, me gustaría compartir con ustedes una historia más cercana: la del Gran Canaria GobLab.

Corría el año 2020 cuando en plena fase de elaboración del Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública del Cabildo de Gran Canaria (PEGIP), nos planteamos una pregunta fundamental: ¿cómo podemos transformar nuestra institución en una innovadora, para responder mejor a los retos cada vez más complejos de nuestro día a día y de nuestra isla?

Al mismo tiempo, observábamos experiencias inspiradoras en otros ámbitos: laboratorios de innovación pública que estaban re-imaginando la administración desde dentro. Y nos preguntamos: ¿Por qué no en Gran Canaria?

Así, con más ilusión que recursos, pero con un compromiso inquebrantable, planificamos en el referido PEGIP la creación de un Laboratorio de innovación, y cuando estábamos articulando una colaboración con una Fundación experta en el fomento del emprendimiento, irrumpió a nivel planetario ChatGPT, revelando lo que nos parecía evidente: nuestro Laboratorio de innovación debía integrar esta IA generativa en su ADN, tanto para facilitar la metodología, y maximizar la eficacia y eficiencia del proceso de innovación, acelerando y abaratando el prototipado de soluciones, como para ser el fundamento de las propias soluciones. Nació el Gran Canaria GobLab.

Los primeros pasos: Mentorías y prototipos pioneros.

Los inicios nunca son fáciles. Como toda innovación, enfrentamos ese valle de la incertidumbre donde las preguntas superan a las respuestas: ¿Por dónde empezar? ¿Cómo involucrar a los empleados públicos? ¿Cómo demostrar valor rápidamente?

Lo primero que hicimos fue elaborar una Guía para implementar laboratorios de innovación y dotarnos de unos principios de funcionamiento. Era preciso disponer de una base metodológica mínima para ordenar el proceso.

Para arrancar el laboratorio fomentamos con la Fundación Emprende, nuestra compañera de viaje, el diseño de una estrategia dual:

- Por un lado, un programa de siembra de capacidades de innovación (a las que llamamos “mentorías”) entre personas empleadas públicas y directivas de las distintas administraciones locales de la isla que quisieran participar voluntariamente.
- Por otro, unos pocos prototipos de innovación cada año, preferentemente en áreas transversales, que sirvieran para experimentar algunas soluciones y mostrar resultados tangibles que nos permitiera ganar confianza.

El Gran Canaria GobLab lanzó su primer programa de mentorías a comienzos de 2023, seleccionando a empleados/as públicos/as y personal directivo público, tanto del Cabildo como de distintas entidades locales de la isla. Comenzamos con mentorías de primer nivel, se trataba de sesiones individualizadas y personalizadas, en las que invitábamos a cada persona a que nos contase su día a día laboral; para, a continuación, proponerles cómo diversas herramientas de IA podrían ayudar a incrementar su productividad, proponiéndoles la posibilidad de participar en mentorías de mayor nivel. De ahí pasamos a las mentorías de segundo nivel, reuniones ya no individuales, sino con equipos, en las que ampliaba la siembra de capacidades de innovación y se iba orientando a explorar posibles retos de innovación en las áreas y maneras de abordaje. Por último, las mentorías de tercer nivel, consisten en un acompañamiento para desarrollar prototipos acelerados de soluciones a algún reto de innovación seleccionado, siguiendo dinámicas de laboratorio de innovación. Estos pioneros se convirtie-

De la burocracia al emprendimiento público en la era de la Inteligencia Artificial...

ron en nuestros mejores embajadores, demostrando con ejemplos concretos que otra forma de hacer las cosas es posible.”

Más de cien personas del sector público han pasado por las mentorías, hasta la fecha.

Por supuesto, el camino no ha estado exento de obstáculos. Permítanme compartir tres desafíos significativos a los que se enfrentó el Laboratorio de innovación y cómo se van abordando:

1. La resistencia cultural. Frases como “siempre lo hemos hecho así” o “eso no funcionará aquí” eran habituales. Nuestra estrategia ha consistido en no confrontar directamente estas resistencias, sino rodearlas: empezamos trabajando con aquellas personas y unidades más entusiastas, generando pequeñas victorias visibles que inspiraran a los más escépticos.

2. Superar la fragmentación organizativa. Aquí el enfoque ha sido el de sensibilizar que el Laboratorio crea espacios neutrales de colaboración, donde personas de diferentes áreas trabajaban juntas en desafíos comunes.

3. Combatir el temor a experimentar, siguiendo el mantra de: “aprender haciendo”. Quizás lo más interesante fue lanzarnos a experimentar cómo estas tecnologías (que evolucionan por semanas) podían facilitar todas las fases del pensamiento de diseño que aplicamos en nuestras dinámicas de laboratorio.

En efecto, la metodología que seguimos en el Laboratorio de innovación se descompone en las siguientes fases:

Fases del Proceso de innovación



Ilustración n.º 2: Fases del proceso de innovación. Alejandro Parres

- En la fase de definición del reto, utilizamos IA, por ejemplo, para analizar feedback de usuarios (recogido del análisis cualitativo, y dinámicas de innovación como la del “viaje del usuario”, en la que personal del laboratorio se hace pasar por usuarios de los servicios que se quieren mejorar para testearlos e identificar aspectos de mejora); para, a continuación, descubrir patrones significativos que podrían pasar desapercibidos. Las herramientas de visualización de datos nos permiten representar desafíos complejos de formas que revelan nuevas perspectivas.

- Durante la ideación, la IA actúa como un colaborador creativo que amplía nuestro espacio de posibilidades y para acceder a conocimiento experto en segundos.
- Para el prototipado, las plataformas Low-code Y No-code nos permiten materializar ideas rápidamente sin depender de largos desarrollos técnicos. Buen ejemplo de ello son los diversos prototipos realizados en el ámbito del Gran Canaria GobLab, accesibles en la web del Laboratorio.
- Y en la fase de evaluación y testeo, las herramientas analíticas nos facilitan recoger y procesar feedback de manera sistemática para informar las siguientes iteraciones.

Hasta ahora, los prototipos desarrollados responden a diferentes retos.

Así, por ejemplo, se ha explorado el uso de la Inteligencia Artificial agéntica, es decir la que aplica sistemas de IA capaces de percibir su entorno, tomar decisiones de forma autónoma y ejecutar acciones proactivas para alcanzar objetivos específicos con una mínima intervención humana. A diferencia de otros tipos de IA, como la generativa que crea contenido, la IA agéntica se centra en la acción y la consecución de metas, siguiendo un ciclo de percepción, razonamiento y acción. Primero, recopila información de su entorno a través de sensores o fuentes de datos (base de conocimientos). Luego, procesa esa información para comprender el contexto y deliberar sobre las posibles acciones a tomar. Finalmente, selecciona y ejecuta la acción más adecuada para progresar hacia su objetivo predefinido.

En el ámbito del Gran Canaria GobLab hemos comenzado a desarrollar un catálogo de prototipos de diversos agentes especializados. A fecha actual presentan un avanzado estado los prototipos siguientes:

- un avatar interactivo para la atención a usuarios internos en temas de microinformática, con el ánimo de descargar a los empleados del CAU (Centro de Atención a Usuarios) de tareas simples y repetitivas;
- un agente de voz especializado en la atención ciudadana, que aliviará el trabajo de la Oficina de Información y Atención Ciudadana, y contribuirá a facilitar información a la ciudadanía 24 horas a la semana;
- otro para atender a los transportistas en temas relacionados con el tacógrafo (en aras a descargar al servicio de la atención diaria de un altísimo porcentaje de llamadas sobre este particular);
- otro está especializado en atender a la ciudadanía que quiere acceder a uno de los entornos físicos de mayor valor natural de la isla, facilitando a los usuarios información medioambiental y para la obtención de permisos de acceso, entre otra.

Se busca no solo la interacción informativa a la ciudadanía y usuarios de los servicios, sino la automatización de trámites que generen valor. Por ejemplo, se disponen, entre otros, de prototipos de:

- Asistente para el Laboratorio de Análisis Agrícola y Agroalimentario del Cabildo que permita efectuar un diagnóstico preliminar fitopatológico en segundos a partir de la imagen de una planta que suba cualquier usuario con su móvil.. Además del diagnóstico preliminar por imagen el agente de IA recomienda de forma proactiva varios tratamientos (orgánicos y químicos) o un plan de acción.
- Asistente especializado en ayudar a los funcionarios de obras públicas que vigilan el estado de las carreteras, de manera que, mediante una conversación del agente de IA con el funcionario a través del móvil, la herramienta ayuda a adjuntar imagen y georreferenciar cualquier infracción, a elaborar in situ el boletín de denuncias y el borrador del informe técnico del responsable que se precisan para iniciar el proceso sancionador, todo ello en cuestión de minutos, además de otras funcionalidades.
- Asistente especializado en la contratación pública, que facilite la elaboración de los documentos necesarios para cualquier licitación pública acortando de forma excepcional los plazos de elaboración de la misma.
- Asistente para ayudar a los emprendedores del sector privado a elaborar Planes de Negocio profesionales, a partir de su idea originaria.

No obstante, el objetivo principal de estos primeros años del Gran Canaria GobLab no es solo el de desarrollar prototipos generadores de innovación pública, que después puedan ser proyectos escalables o replicables en el seno de la organización; sino, sobre todo, el de contribuir a transformar la cultura organizacional, la manera de funcionar o de hacer las cosas, haciendo de la innovación una práctica sistemática.

La Ordenanza como punto de inflexión para la institucionalización de la innovación.

Tras estos primeros años, nos hemos dado cuenta de algo fundamental: para que la innovación pública en nuestra organización trascienda personas concretas o ciclos políticos específicos, necesitábamos institucionalizarla, lo que se está haciendo a través de Ordenanza actualmente en tramitación.

Esta Ordenanza no es un simple documento administrativo. La concebimos como nuestra “constitución de la innovación”, un compromiso jurídico del Cabildo con la cultura del emprendimiento público y la transformación permanente. No queremos que el GobLab sea una moda pasajera o una iniciativa dependiente de voluntades políticas cambiantes.

Por consiguiente, nuestro viaje hasta ahora no ha sido un camino lineal ni perfecto, pero cada día estamos más convencidos de su valor. Como dijo el antropólogo Claude Lévi-Strauss, “el científico no es la persona que da las respuestas correctas, sino quien hace las preguntas correctas”; y en el Gran Canaria GobLab estamos aprendiendo, sobre todo, a hacer mejores preguntas (y mejores “prompts”) sobre cómo generar valor público.

No aspiramos a crear una isla de innovación en un océano burocrático. Nuestro verdadero objetivo —ambicioso pero necesario— es transformar la cultura organizativa completa del Cabildo. No queremos que la innovación sea cosa de un departamento específico o de momentos excepcionales. Aspiramos a que sea como el ADN: presente en cada célula de nuestra institución, expresándose de formas distintas según el contexto, pero siempre activa y determinante.”

Esta transformación cultural es, sin duda, el desafío más profundo que enfrentamos. Es más fácil cambiar un procedimiento administrativo que cambiar las creencias, hábitos y valores arraigados durante décadas; pero también es la transformación más duradera y significativa.

Se atribuye a Peter Drucker la frase que dice que “*La cultura se come a la estrategia para desayunar*”, y es cierto: podemos tener la mejor estrategia de innovación del mundo, pero si no transformamos la cultura, no lograremos un cambio sostenible. Por eso en el Gran Canaria GobLab aspiramos a algo más profundo: un Cabildo donde la curiosidad, la experimentación, la colaboración y la orientación a resultados innovadores se conviertan en la nueva normalidad.

7. CONCLUSIONES Y VISIÓN DE FUTURO

El desarrollo de un ecosistema de innovación en el sector público requiere atender cuatro dimensiones interrelacionadas:

- Coraje. Liderazgo: Para innovar se requiere valentía para desafiar a la burocracia tradicional y probar nuevas formas de trabajar.
- Concienciación. Sensibilización: Es crucial que los empleados públicos comprendan la necesidad de la innovación y el valor de las metodologías centradas en el usuario.
- Co-creación. Experimentación: La innovación necesita generar espacios para la colaboración de diferentes actores (empleados públicos, ciudadanos, empresas, universidades y centros de innovación), espacios en donde se promueva la experimentación con aval de la institución.
- Capacidades: La innovación no puede depender solo de individuos motivados, requiere estructuras formales y medios que la legitime, facilite y sostenga.

Hemos seguido en este artículo un recorrido que va desde los fundamentos teóricos de la innovación pública, pasando por el desmontaje de mitos limitantes, hasta la historia del Gran Canaria GobLab, nuestra apuesta por una transformación cultural sistemática y el papel de las nuevas tecnologías como aceleradoras. Pero con todo esto, en el fondo, solo he tratado de responder a una pregunta más profunda: ¿Qué tipo de administración pública queremos ser en los próximos años?

Permítanme compartir brevemente cómo visualizamos el Cabildo de Gran Canaria dentro de cinco años si esta transformación que hemos iniciado se consolida y expande:

Imaginen una administración donde los silos departamentales se han diluido significativamente, reemplazados por equipos multidisciplinares que se agrupan en torno a misiones concretas, logrando una coordinación que hoy parece casi imposible.

Visualicen un Cabildo donde la relación con la ciudadanía ha evolucionado de una lógica de ‘ventanilla y expediente’ a una dinámica de colaboración permanente, donde los grancanarios no son meros usuarios de servicios sino “co-creadores” de soluciones públicas y “co-verificadores” de su adecuado funcionamiento

Una organización donde la experimentación controlada es una práctica habitual, donde probamos sistemáticamente nuevos enfoques antes de desplegarlos a gran escala, aprendiendo constantemente de éxitos y fracasos por igual.

Imaginen un entorno laboral donde cada funcionario se siente empoderado para proponer mejoras en su ámbito, con acceso a herramientas, metodologías y espacios para convertir sus ideas en realidad.

Y, quizás lo más importante, visualicen una administración insular que no solo gestiona eficientemente lo existente, sino que es capaz de anticipar desafíos futuros y articular respuestas innovadoras antes de que los problemas se agraven.

Esta no es una utopía inalcanzable. Es una visión ambiciosa pero realizable si seguimos construyendo sobre los cimientos que ya hemos puesto.

Este futuro que he descrito no se construirá desde un despacho central ni será impuesto por decreto. Se construirá mediante la participación activa y el compromiso de empleados públicos, usuarios de los servicios, empresas del sector, expertos, y demás representantes de grupos de interés que conocen de primera mano las realidades, desafíos y oportunidades de los retos sobre los que innovar y pongan en común su conocimiento y creatividad.

Permítanme finalizar con una reflexión:

La administración pública no es solo la organización más grande e influyente de nuestra sociedad. Es también la expresión institucional de nuestros valores colectivos, de nuestra visión sobre lo que podemos lograr juntos.

Cuando innovamos en lo público, no estamos simplemente mejorando procesos o servicios. Estamos re-imaginando el contrato social mismo, reconstruyendo la confianza entre ciudadanía e instituciones, y demostrando que los grandes desafíos de nuestro tiempo pueden abordarse mejor si lo hacemos colectivamente.

El sector privado innova por ventaja competitiva. Nosotros, en el público, innovamos por un propósito aún más poderoso: por el bien común. Ese propósito merece nuestro mejor esfuerzo creativo.

BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

- Behavioural Insights Team (BIT): <https://www.bi.team/>
- BENINGTON, John y Mark H Moore.(2010): "Public Value: Theory and Practice". Palgrave. ISBN-10: 0230249043.
- BASON, Christian (2010). "Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better society". Policy Press.
- CERN. "The birth of the Web" – CERN. URL: <https://home.cern/science/computing/birth-web>.
- DUNLEAVY, P. y C HOOD. (1994) – "From Old Public Administration to New Public Management". Public Money and Management, Vol. 14, No. 3, pp. 9-16.
- EAST, Guía Behavioural Insights Ltd: BIT-EAST-Spanish.pdf.
- Gran Canaria GobLab. <https://grancanaria-goblab.org/>
- GOLDSMITH, Stephen (2010): "*The Power of Social Innovation: How Civic Entrepreneurs Ignite Community Networks for Good*". Editorial Jossey-Bass. ISBN-13: 978-0470603765.
- HARTLEY, Jean (2005). "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". Public Money and management, Vol. 25, N.º 1.
- MOORE, Mark H. (1995 y ediciones posteriores): "*Creating Public Value: strategic management in Government*". Harvard University Press. ISBN-10: 9780674175587.
- MAZZUCATO, Mariana (2013 y 2022): "*El Estado emprendedor: La oposición público-privado y sus mitos*". Taurus. ISBN: 9788430625529.
- MAZZUCATO, Mariana (2018): "*The Value of Everything*". Editorial PublicAffairs. ISBN13 9781610396745.
- MULGAN, Geoff, (2010): "*The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*". Editorial: Oxford University Press. ISBN-10: 0199593450.
- MULGAN, Geoff, Julie Caulier-Grice y Robin Murray. (2010): "*The Open Book of Social Innovation*". The Young Foundation. Nesta.
- National Performance Review, (1997): "Savíngs: Brief Exploration of Savings Estímales and had they were Derived", NFR Savings.
- Nature Human Behaviour (2021: "Large and persistent effects of green energy defaults in the household and business sectors"
- PARRES GARCÍA, Alejandro. (2024): «Gervasio Para Todo» y la gobernanza pública algorítmica | Documentación Administrativa. Nueva Época. N.º 12.INAP
- PRATS I CATALÁ, Joan. (2005): "*De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*". INAP.
- NESTA. *Innovation Agency for social Good*. <https://www.nesta.org.uk/>
- NOVECK. Beth, Simone. (2015): "*Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing*". Harvard University Press, 2015, 352 pp. ISBN-10: 0674286057.
- RADJOU, Navi y Jaideep Prabhu. (2015): "*Frugal Innovation: How to do more with less*". BBM, ISBN10: 1781253757; (2012): *Jugaad Innovation*. Random House, India.

De la burocracia al emprendimiento público en la era de la Inteligencia Artificial...

- STOKER, Gerry. (2006): “*Public value management. A new narrative for networked governance?*”. The American review of public administration, ISBN 0275-0740.
- SUNSTEIN, Cass R. y Richard THALER. (2017). Un pequeño empujón. ISBN-10: 8466367489.
- THALER, Richard y Shlomo Benartzi, 2004: “Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving”. Journal of Political Economy.
- The Governance Lab (The GovLab). <https://thegovlab.org/>.
- The Innovation Journal. (2012). “*Powering collaborative policy innovation: Can innovations labs help?*”. <https://innovation.cc/document/2012-17-1-4-powering-collaborative-policy-innovation-can-innovation-labs-help/>
- TORFING, Jacob (2016). “Collaborative Innovation in the Public Sector”. Georgetown University Press
- WESTLEY, Frances; Brenda Zimmerman y Michael Quinn. (2007): “*Getting to Maybe: How the World Is Changed*”. ISBN-10: 067931444X.

