



Reflexiones  
ISSN: 1021-1209  
ISSN: 1659-2859  
reflexiones.fcs@ucr.ac.cr  
Universidad de Costa Rica  
Costa Rica

## El ecosistema InnovAP: más que un espacio de colaboración

---

**Llanes Font, Mariluz; Salvador Hernández, Yudith; Suárez Benítez, Miguel Ángel**

El ecosistema InnovAP: más que un espacio de colaboración

Reflexiones, vol. 100, núm. 2, 2021

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72967099004>

**DOI:** <https://doi.org/10.15517/RR.V100I2.42357>

© 2018 Universidad de Costa Rica



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

## El ecosistema InnovAP: más que un espacio de colaboración

The InnovAP ecosystem: more than a space for collaboration

Mariluz Llanes Font  
Universidad de Holguín, Cuba  
mlfon@uho.edu.cu

DOI: <https://doi.org/10.15517/RR.V100I2.42357>  
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72967099004>

 <https://orcid.org/0000-0001-9614-1251>

Yudith Salvador Hernández  
Universidad de Holguín, Cuba  
ysalvadorh@uho.edu.cu

 <https://orcid.org/0000-0002-0766-8711>

Miguel Ángel Suárez Benítez  
Universidad de Holguín, Cuba  
miguel@cigetholguin.cu

 <https://orcid.org/0000-0001-6059-8778>

Recepción: 18 Junio 2020  
Aprobación: 01 Marzo 2021

### ABSTRACT:

**Introduction** This article presents the result of an investigation that has shown that in the context of the digital age, the public administration needs to transform its management to innovate and seek the generation of new products, services and forms of relationship with citizens, in an agile and transparent, through the use of information and communication technologies and the constant adaptation of its operation and structure to new citizen needs.

**Principal objective** Describe the distinctive characteristics of public innovation, to argue an ecosystem that contributes to its development.

**Method** A qualitative study was chosen in the field of Latin America from 1997 to 2019. The fundamentals were obtained from a documentary research in indexed databases and the review of Cuban strategic documents.

**Results** Among the results is the concretion of the authors' judgments that are reflected in the concept of the public innovation ecosystem, as well as its contextualization through the InnovAP ecosystem.

**Conclusions** Public innovation is more than a space for collaboration, it is made up of interconnected actors, the regulatory environment and the elements that mediate and attribute value to it, all preceded by the establishment of an effective culture of innovation that anticipates the future demands of society to satisfy them.

**KEYWORDS:** Public administration, Innovation, Innovative culture, Innovation laboratory, Experimentation.

### RESUMEN:

**Introducción** Este artículo presenta el resultado de una investigación que ha mostrado que, en el contexto de la era digital, la administración pública necesita transformar su gestión para innovar y buscar la generación de nuevos productos, servicios y formas de relación con la ciudadanía, de forma ágil y transparente, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades ciudadanas.

**Objetivo principal** Describir las características distintivas de la innovación pública, para argumentar un ecosistema que contribuirá a su desarrollo.

**Método** Se optó por un estudio cualitativo en el ámbito de América Latina desde el 1997 al 2019. Los fundamentos se obtuvieron a partir de una investigación documental en bases de datos indexadas y la revisión de documentos estratégicos cubanos.

**Resultados** Entre los resultados se encuentra la concreción de los juicios de autores que se reflejan en el concepto de ecosistema de innovación pública, así como su contextualización mediante el ecosistema InnovAP.

**Conclusiones** La innovación pública es más que un espacio de colaboración, lo integran actores interconectados, el entorno regulatorio y los elementos que median y le atribuyen valor, precedidos todos por la instauración de una efectiva cultura de innovación que anticipe las futuras demandas de la sociedad para satisfacerlas.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, Innovación, Cultura innovadora, Laboratorio innovación, Experimentación.

## INTRODUCCIÓN

En el escenario del sector público la innovación adquiere una relevancia trascendental para el bienestar de toda la sociedad en la actual era digital (Abusleme 2016; Arros y Ramírez 2017; Vries, Bekkers y Tummers 2016; Mariñez 2017), donde los atributos clave de la gestión pública

deberán ser la inmediatez, la eficiencia y una capacidad de adaptación y transformación que les permita alcanzar flexibilidad y capacidad de respuesta para satisfacer las necesidades de toda la ciudadanía, las cuales son cada vez más crecientes, como han declarado Zahler y Pertier (2016, 4): «la innovación en el sector público busca la generación de ‘valor público’, a través de nuevos productos, servicios y formas de relación con la ciudadanía, incluye el valor de resolver problemas de la población más vulnerable y otras problemáticas, que son de preocupación de la sociedad, como lo es la desigualdad, delincuencia, medioambiente, igualdad de oportunidades, corrupción...».

Así, Ramírez (2011, 13) establece cuatro aspectos del porqué se necesita innovar en el sector público: 1) para responder de manera más eficaz a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas, 2) para contener los costes y aumentar la eficiencia, en especial, en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal, 3) para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos y 4) para aprovechar todo el potencial de las tecnologías de información y comunicación.

Aunado a ello, autores como Bason (2010), Bloch y Bugge (2013) y Mulgan y Albury (2003) reconocen una serie de factores que frenan el proceso innovador en el contexto de lo público, las cuales se resumen en los siguientes puntos: a) los servicios que brindan son centralizados por el estado y al margen de los incentivos económicos de obtener ganancias, b) por lo general, los resultados de la gestión pública muestran las obras realizadas con el presupuesto asignado y no cómo se usan los recursos y la calidad de estos resultados, c) la contraloría, como institución fiscalizadora de la administración del Estado (a pesar de su incuestionable papel fiscalizador de la legalidad), ha generado temor en los decisores de estas organizaciones de realizar acciones que impliquen cuestionamientos que afecten su *status quo* y d) prevalece aún el obsoleto enfoque fordista de «una talla única válida para todos.

No obstante, el siglo XXI demanda una gestión pública alineada con el paradigma digital y de redes sociales que prevalece en la actualidad, que «... dé paso a un enfoque de Gestión 2.0, donde los sistemas de gestión sean reconfigurados en torno de las metas de adaptabilidad, innovación, compromiso y responsabilidad» (Ramírez 2012, 28). Ello con el propósito de mejorar los servicios públicos y rediseñar procesos para simplificar procedimientos y trámites a la ciudadanía, así como diseñar y poner en marcha enfoques de gobierno colaborativos e inteligentes, basados en la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración.

Por lo tanto, derivado de las nuevas maneras de realizar la administración pública se ha desarrollado la iniciativa relacionada con la creación de los laboratorios de innovación pública (Abusleme 2016; Acevedo y Dassen 2016; Arros y Ramírez 2017; Criado 2016; Criado, Rojas y Silván 2017 y Rubio y Calzada 2017), los cuales, por lo general, están diferenciados por su origen (universidad o gobierno) y las líneas de trabajo a las que se dirigen (aplicación de los avances tecnológicos al sector público, focalización en el conocimiento sobre el uso de *big data* en las políticas públicas, diseño de servicios públicos y formación de sus empleados para reorientar las políticas a los intereses de los ciudadanos, localización de innovadores cívicos para canalizar proyectos a través del gobierno local, solución de problemas sociales mediante la integración de la sociedad civil como un actor colaborador del estado y el establecimiento de diálogos abiertos sistemáticos, entre otras líneas, que, sin dudas, han propiciado el desarrollo de la innovación en el sector público, para la

transformación de su actuación a favor de la generación de productos y servicios con mayor valor agregado e impacto social.

Por ejemplo, uno de los ecosistemas creado por estos laboratorios se orienta a la ciudadanía y a la democratización de la innovación, el mismo es denominado laboratorio ciudadano. Este, a través de la co-creación, desarrolla nuevas soluciones con las personas (Bason 2010; Brugué, Blanco y Boada 2014; Gaete et al. 2019; Resina 2019 y Zurbriggen y González 2014).

En esa misma línea, en Cuba, las exigencias para la actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista evidencian la necesidad de perfeccionar la gestión pública local, en aras de potenciar ecosistemas de innovación que generen una cadena de resultados en el nivel territorial, como base del desarrollo integral del país. En la Asamblea Nacional del Poder Popular celebrada en junio del año 2017, se aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores económicos estratégicos* y se reafirma la necesidad de desplegar instituciones de administración pública modernas, cuyo propósito esencial sea la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local. Con base en ello, a nivel de gobierno central se manifiestan dos ideas relevantes: a) el país precisa de una administración pública eficiente y b) se necesita buscar las respuestas desde la innovación y el conocimiento (Partido Comunista de Cuba 2017).

Por otra parte, en la palestra de la administración pública municipal cubana aparece una nueva figura, el intendente: «Artículo 203. El Consejo de la Administración Municipal es presidido por el intendente, tiene carácter colegiado, desempeña funciones ejecutivo-administrativas y dirige la Administración Municipal» (PCC 2019, 15). Esta nueva figura política está destinada a diseñar e implementar enfoques innovadores en su gestión para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo, a partir de estimular la investigación científica y los procesos de desarrollo tecnológico y de innovación, así como potenciar su difusión, para garantizar la generalización oportuna de su aplicación en todas las esferas de la sociedad cubana. Para alcanzar estos objetivos es indispensable repensar los métodos, herramientas y procedimientos de la gestión pública en Cuba, insertados hoy en un escenario innovador[1], caracterizado por la incertidumbre, la velocidad de los cambios y las crecientes demandas de toda la ciudadanía, la cual hoy tiene nuevas expectativas y reclamos de coparticipación en la formulación de las políticas públicas.

Es así como los análisis realizados tienen el propósito de describir las características distintivas de la innovación pública, para argumentar un ecosistema que contribuirá a su desarrollo. Para alcanzar dicho objetivo el estudio abordó un eje temático centrado en la innovación pública y los laboratorios que la generan, lo que permitió arribar a un conjunto de juicios que sustentan los resultados obtenidos, reflejados en el concepto de ecosistema de innovación pública, así como en su contextualización para la administración pública de la provincia de Holguín en Cuba mediante el ecosistema InnovAP.

## MÉTODO Y TÉCNICA

Se utilizó un análisis cualitativo a partir de una investigación documental en el ámbito de América Latina desde el año 1997 al 2019. Se analizó la información para buscar la generación de juicios que privilegiarán caracterizar la innovación pública y la argumentación del ecosistema que favorecerá desarrollarla. Para la selección de la documentación se tuvo en consideración criterios académicos e internacionales alineados a las actuales particularidades de la administración pública del siglo XXI.

El análisis de las ideas relevantes sobre innovación pública justificó la nube de palabras insertada y generada en la plataforma *Menti*[2] que la delimita; del mismo modo, se esbozó un mapa mental para identificar las características que distinguen los laboratorios de innovación pública.

Por último, la revisión de los documentos estratégicos, como la *Constitución de la República de Cuba*, *Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* y el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*

*hasta el 2030: propuesta de visión, de la nación, ejes y sectores económicos estratégicos*, permitió contextualizar la propuesta del ecosistema InnovAP en la provincia de Holguín en Cuba.

### ¿QUÉ CARACTERIZA A LA INNOVACIÓN PÚBLICA?: EN BUSCA DE ALGUNAS RESPUESTAS

En los últimos años la innovación pública ha ocupado un lugar de relevancia creciente dentro de la agenda académica internacional, varios investigadores e instituciones la han abordado: Aguilar (2016); Arros (2016); Arros y Ramírez (2017); Bason (2010); Bason (2018); Brugué, Blanco y Boada (2014); Cejudo, Dussauge y Michel (2016); Criado, Rojas y Silvan (2017); Freire (2017); Gaete et al. (2019); Galaz (2016); Gascó, Sandoval y Gil (2017); Gow (2014); Mariñez (2017); Mulgan (2007); NovaGob (2017); Ramírez (2012); Resina (2019); Rubio y Calzada (2017); Schuurman y Tönurist (2017); Timeus y Gascó (2018) y Waissbluth et al. (2014). El análisis de estos trabajos permitió identificar un conjunto de criterios que describen la innovación pública. En el Tabla 1 se resumen algunos de esos criterios que permitieron esbozar la nube de palabras de la Figura 1, en la que se establecieron las ideas relevantes que la diferencian.

**Tabla 1.** Criterios que describen la innovación pública.

**TABLA 1**  
Criterios que describen la innovación pública

Autor (Año)	Criterio que describen la innovación pública
Mulgan (2007)	Las ideas tienen que aplicarse y ser útiles.
Bason (2010)	Proceso de creación de nuevas ideas, transformación en valor para la sociedad.
Ramírez (2012)	Inteligencia colectiva, pensamiento de diseño, co-creación.
Waissbluth, Contreras, Galaz, Aguilera, Inostroza, Infante, Barros, Westermeyer, Saieg, Vidal y Gatica (2014)	Co-creación, generar respuesta a desafíos públicos.
Brugué, Blanco y Boada (2014)	Mejoramiento de los procesos administrativos para atender las necesidades y problemáticas de la ciudadanía.
Arros (2016)	Generar impacto en la sociedad y en el interior de las instituciones públicas.
Criado, Rojas y Silvan (2017)	Colaboración, co-creación, creación de valor público a través de integración de las personas en el proceso de creación de las decisiones y acciones públicas.
Schuurman y Tönurist (2017)	Vincular la innovación pública a la democracia.
Gaete, Acevedo, Carmona y Palta (2019)	Innovación pública como proceso.
Resina (2019)	Adapta prácticas de innovación social y abierta.

Elaboración de las personas autoras.

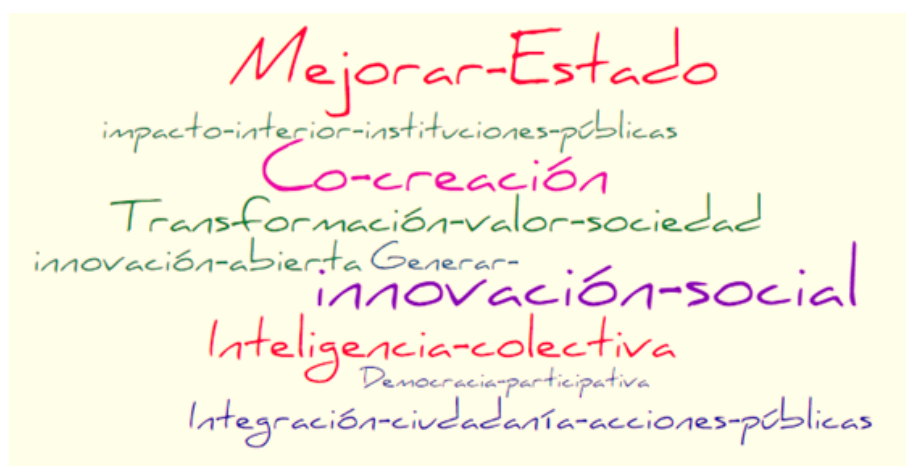


FIGURA 1  
Ideas que diferencian la innovación pública.  
Elaboración de las personas autoras.

Sobre esta temática, destaca que, autores como Gaete et al. (2019), Sánchez, Lasagna y Marcet (2013) y Zahler y Pertier (2016), han delimitado la necesidad de generar una cultura de innovación en el sector público de manera que, poco a poco, evolucione hacia procesos más inteligentes, diversificados, replicados y con mayor impacto social.

Con respecto a lo anterior, Cerezo (2019, 175) ratifica que «las futuras acciones para facilitar la transformación innovadora de nuestra organización pública deberán tener en cuenta [...] la creación de cultura innovadora que permita a las personas cambiar sus creencias respecto a los contras incentivos para innovar en las administraciones públicas [...]». Lo cual se comparte con Morales y León (2013, 191) que «si usted desea crear una cultura de innovación, lo primero que debe tener claro es cuáles son los factores que la producen». Según esos autores dichos factores son: a) visión y liderazgo para la innovación; b) cuestionar el *statu quo*, c) entorno y recursos para innovar; d) talento y motivación; e) experimentar y correr riesgos, f) diversidad de pensamiento y g) colaboración (Morales y León 2013). Desplegar estos factores, sin dudas, es una exigencia de nuestro contexto para poder alcanzar la sostenibilidad institucional del sector público en América Latina.

Desde esa misma línea de pensamiento, Borins (2000); Kohli y Mulgan (2010) y Lewis, Considine y Alexander (2011) han realizado de igual manera un análisis de los factores asociados al desarrollo de esta cultura en el sector público, enriquecidos y descritos en el trabajo de Acevedo y Dassen (2016, 15-18) en cinco factores: 1) incorporación de visiones externas a los organismos gubernamentales (incluir a la ciudadanía en procesos de co-creación de valor público), 2) redes internas y externas de una organización (las redes externas permiten introducir ideas novedosas desde el exterior que pueden tener utilidad y las redes internas permiten adecuarlas a las exigencias propias de una entidad y enmarcarlas en función de las inquietudes de los actores clave), 3) apoyo del liderazgo (habilita la asignación de recursos a actividades de innovación y promueve la colaboración entre organismos y el intercambio de información y bases de datos), 4) flexibilidad presupuestaria y de capital humano (asignación de recursos a tareas de generación de conocimiento como la investigación, los experimentos aleatorios y la evaluación de prototipos) y 5) administración del riesgo (acotar las innovaciones a espacios controlados mientras se las testea, tal que su impacto pueda ser evaluado para luego decidir sobre su escalamiento al resto de la administración pública o a la totalidad de los usuarios de un servicio determinado).

Entonces, la innovación pública ha favorecido la instauración de un amplio campo de estudio que pretende proporcionar rigor metodológico y científico a estas acciones, sin embargo, cualquier esfuerzo que se realice en



la materia puede resultar temporal si no existe una base sólida que permita aportar continuidad a los procesos innovadores, la cual puede ser proporcionada a través de la institucionalización de la innovación.

Al respecto, las personas autoras del presente trabajo entienden como institucionalización de la innovación pública: el proceso de habilitar un entorno regulatorio amparado por los poderes públicos, para motivar e impulsar procesos innovadores por diferentes actores que lo materializan en disímiles niveles, sectores y espacios de colaboración. De acuerdo con esta definición para alcanzar la institucionalización de la innovación pública, se necesita de:

a) Habilitar un entorno regulatorio (sistema de innovación pública, política pública, procedimientos administrativos, plataformas de participación, proyectos estratégicos, programas, planes de innovación y modernización de la gestión pública, plan de innovación pública del gobierno, informes, circulares, entre otras regulaciones).

b) Empoderar a diversos actores para establecer equipos de trabajo (servicio de administración e innovación pública, comisiones de modernización y nuevas tecnologías, otros equipos) que la desarrollen.

c) Crear espacios de colaboración (laboratorio de gobierno, laboratorio de innovación, red social profesional de empleados públicos, otros espacios).

Estas tres perspectivas de la institucionalización están influidas por una cultura de innovación que sin dudas, condiciona el desarrollo de este proceso y deberá caracterizarse, de acuerdo con Morales y León (2013), por: el liderazgo, los cuestionamientos, los recursos para innovar, el talento y la motivación, la experimentación y asunción de riesgos, la diversidad de pensamiento y la colaboración, entre otros elementos que median y atribuyen valor (revistas, premios y congresos) para socializarla e impulsarla.

En síntesis, la innovación pública implica ruptura, una predisposición favorable al cambio, supone, además, asumir riesgos y responsabilidades. Por eso es necesario crear un modelo de cultura que sepa gestionar de forma eficaz el cambio sistemático coherente con los nuevos reclamos de los actores del entorno. La cultura de innovación pública debe dirigir sus miradas al futuro para anticiparse y predecir los cambios requeridos.

## EL ECOSISTEMA DE INNOVACIÓN PÚBLICA: ACTORES INTERCONECTADOS, ENTORNO REGULATORIO, ESPACIO DE COLABORACIÓN Y ELEMENTOS QUE MEDIAN Y LE ATRIBUYEN VALOR

Si se examina la teoría de redes sociales (Lozares 1996; Toscano y Hernando, 2012; Martins, 2009 y Herrera, 2012), el ecosistema puede ser visto como un conjunto de actores interconectados que se organizan en un espacio común para la creación de valor compartido, a través de un flujo continuo de actividades.

Algunos ejemplos de ecosistemas de innovación pública lo son: NovaGob y el Laboratorio de Gobierno de Chile, el primero es originado en la Universidad Autónoma de Madrid, y se compone de: a) una Red social profesional de empleados públicos; b) un Laboratorio de gobierno; c) un Congreso anual; d) Premios, para visibilizar las mejores prácticas y e) una revista de divulgación sobre los asuntos de mayor actualidad. El segundo se originó en el gobierno chileno para mejorar la relación entre los ciudadanos y los servidores públicos y para ofrecer mejores servicios, así como productos con menor costo. Se estructuró a través de la combinación de cinco elementos interconectados: a) Proyectos, los cuales abordan desafíos públicos y desarrollan soluciones que tienen un impacto para los habitantes; b) Impacta, convocatoria abierta de innovación que moviliza a las personas en torno a cuestiones públicas, beneficiarios y público en general; c) Aulab, programa diseñado para estudiantes y académicos de instituciones de educación superior; d) Funciona!, premio otorgado por el Servicio Civil y el Laboratorio de Gobierno a equipos de servidores públicos que han implementado con éxito innovaciones en sus respectivas instituciones; e) Red de innovadores públicos, que incluye una plataforma digital y actividades presenciales a nivel nacional. (Rodríguez, 2018)

Es decir, estos ecosistemas adquieren otra dimensión al integrar en su concepción un conjunto de otras partes que no solo se restringen a actores interconectados en un espacio común, sino que están influidos por determinadas condiciones para su creación. Autores como Bason (2010); Morales y León (2013) y Rojas y Stan (2018) han realizado una explicación de estos, lo cual ha permitido comprender la relevancia de conocer, por parte de los servidores públicos, las implicaciones de la innovación para ese sector, así como de crear una estructura flexible, despojada de silos recurrentes y con un diseño horizontal con la mirada en las demandas de la ciudadanía. Aunado a la importancia de dotar de recursos que la materialicen, además, establecer la colaboración como cultura del liderazgo compartido para alcanzar las metas propuestas y, por último, interaccionar con la ciudadanía para crear y aplicar nuevas soluciones.

Se coincide con estos autores que la creación de ecosistemas será favorecida tanto por la institucionalización, como por factores culturales, donde entran en juego los valores que guiarán la acción de los actores involucrados que pueden desarrollar la creatividad y el talento como atributos imprescindibles para generar la innovación. Las administraciones públicas deberán institucionalizar la innovación, no depender de la voluntad de sus servidores públicos ni de sus decisores de turno.

Derivado de este análisis, se entiende por ecosistema de innovación pública al conjunto de actores interconectados[3] (personas, organizaciones e instituciones) que intervienen en su desarrollo, los espacios de colaboración donde se realizan, el entorno regulatorio que lo determina, la cultura que los aglutina y condiciona, además de los elementos que median y le atribuyen valor. En la Figura 2, se representa el ecosistema de innovación pública, lo que favorecerá el pensamiento innovador en los actores implicados.

## LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA: UNA ALTERNATIVA PARA CREAR Y EXPERIMENTAR

Los laboratorios de innovación pública están localizados fuera de las estructuras tradicionales de la administración pública, surgen como una vía alternativa de los gobiernos para resolver los problemas públicos. Estos se han constituido en su mayoría como espacios de experimentación en las organizaciones públicas (Criado, Rojas y Silvan 2017, 21).

En estos espacios (Parson Desis Lab 2013; Reynolds 2015; Sangüesa 2014 y Torjman 2012;) se construyen capacidades para innovar en las instituciones públicas, de aprender haciendo y de trabajar en desafíos tanto de la ciudadanía como de la gestión interna del aparato estatal y administrativo. Conforme con Paonessa (2017), constituyen «un sistema de apoyo transversal para la gestión de la innovación». Se trata de desatar la creatividad de todos los actores comprometidos con la transformación de la gestión pública que buscan crear e implementar nuevas o mejoradas ideas en beneficio de la sociedad, para alcanzar su bienestar económico, social y ambiental, en correspondencia con los abruptos cambios tecnológicos, científicos, climáticos, políticos y culturales que de manera constante acontecen globalmente.



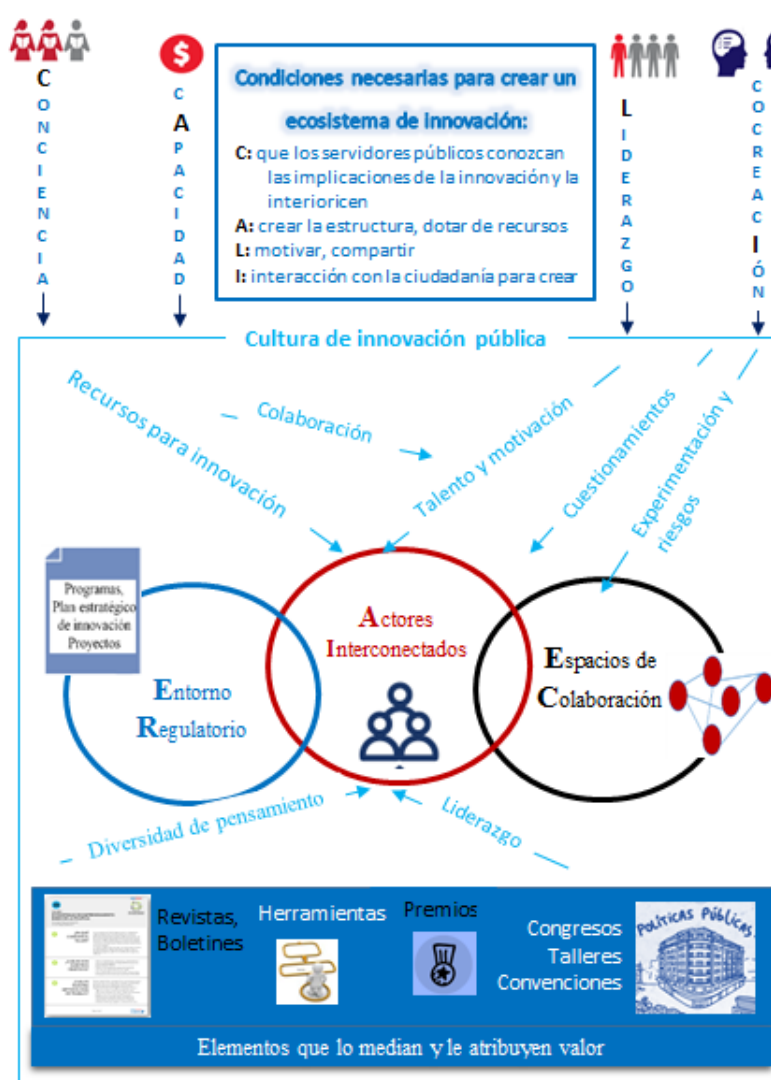


FIGURA 2  
Ecosistema para la innovación pública.  
Elaboración de las personas autoras.

Varios países de Iberoamérica (España, Colombia, Ecuador, México, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina) han acogido esta experiencia para potenciar la modernización de su gestión, sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer; persisten factores que obstaculizan el desarrollo de esta iniciativa innovadora, uno de ellos se interpreta a través de los juicios de Mazzucato (2014) en su libro *El Estado Emprendedor* «... el miedo lleva a la parálisis y a que empleados públicos que podrían realizar aportaciones interesantes y contribuir así a la creación de un clima favorable a la creatividad, opten, sin embargo, como las cebras del Kalahari, por confundirse con el fondo del paisaje y traten de pasar desapercibidos. Mimetismo se llama, y puede ser un recurso útil para la supervivencia individual, pero es garantía de pérdida de biodiversidad, empobrecimiento, involución y desaparición final de los ecosistemas en que es predominante...».

En la Figura 3 se representa un mapa mental que sintetiza algunas cualidades de los laboratorios de innovación pública.

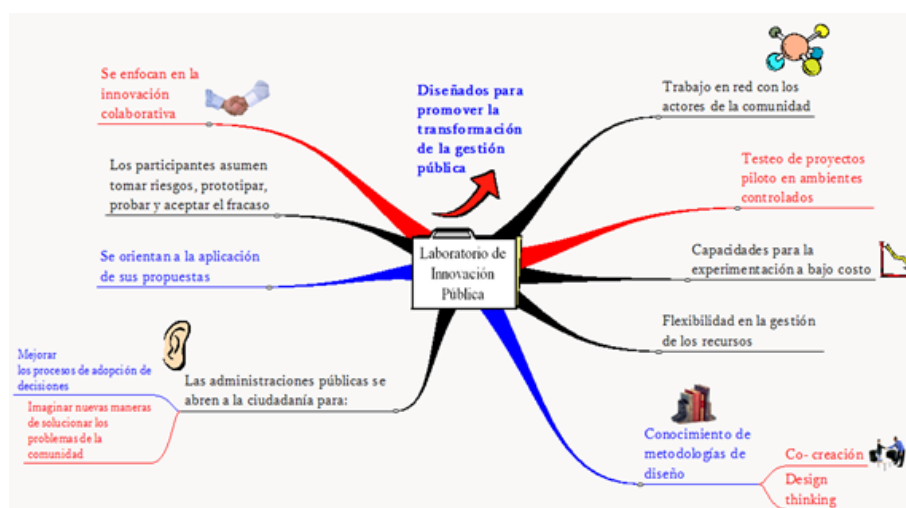


FIGURA 3  
Cualidades de los laboratorios de innovación pública.  
Elaboración de las personas autoras.

Como se ha explicado en párrafos anteriores, la innovación pública implica asumir riesgos. Por lo tanto, los laboratorios de innovación pública requieren que esos actores no teman perder su *statu quo* y que toleren el fallo. Esto será posible en un ambiente donde predominen métodos flexibles de dirección, despojados de intimidación y castigos, que presenten como centro de su actuación la generación de un cambio cultural interno en las administraciones públicas y desde ahí crear valor público, para hacerlos sostenibles mediante soluciones adaptadas a las necesidades ciudadanas.

Sin dudas, los laboratorios de innovación pública constituyen una alternativa para afianzar nuevos métodos que modernicen la gestión de la administración pública, necesitada de: a) conocimientos para diseñar y aplicar estrategias de co-creación, de valor y de innovación; b) habilidades en el diseño de políticas de innovación, para implementar servicios públicos de alta calidad; c) uso de instrumentos de análisis *big data* y de inteligencia artificial, aplicados en las estrategias de transformación pública; d) capacidad para implementar ecosistemas de innovación pública abiertos al entorno; e) formación orientada al análisis, la gestión del cambio y la evaluación de impacto y f) destrezas para impulsar una cultura de la innovación en el sector público.

Sin embargo, se aprecia que lo de verdad relevante será desarrollar un ecosistema de innovación que favorezca un pensamiento en los decisores públicos, centrado en la integración de diferentes actores para generar y aplicar políticas, programas y proyectos innovadores que solucionen los problemas de todos los sectores de la sociedad (con prioridad en los más vulnerables). Del mismo modo, este ecosistema deberá contribuir a que se anticipen y prevean las futuras demandas sociales para satisfacerlas.

## EL ECOSISTEMA INNOVAP: UNA ALTERNATIVA PARA DESARROLLAR LA INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CUBANA

En Cuba las intendencias<sup>[4]</sup> constituidas estarán evocadas a hacer realidad las políticas públicas en el contexto municipal. La iniciativa –que surgió en el marco de la agenda de descentralización del gobierno– otorgará más atribuciones a los funcionarios públicos a nivel municipal. Sin embargo, será preciso organizar y modernizar la gestión de las intendencias para que puedan afrontar con éxito los desafíos que el modelo económico y social cubano le ha destinado, en un escenario internacional caracterizado por la incertidumbre en el comportamiento de la economía mundial en los próximos años, la ineffectividad de los gobiernos al administrar los recursos públicos y las demandas de la sociedad, la irrupción constante de nuevos

paradigmas en la gestión pública de América Latina, tales como: el gobierno abierto, gobierno digital, gobierno inteligente, estado abierto, entre otros.

A tono con esto, hoy se reconoce que la gestión pública cubana, en cualquiera de sus instancias, debe tener la capacidad de dar solución a los problemas ciudadanos, en medio de entornos cada vez más complejos, para ello se requiere promover soluciones transformadoras sistémicas, sostenibles e integradoras.

En las visitas gubernamentales a las provincias, se abogó por más eficiencia en la administración pública y en la gestión del gobierno en todos los ámbitos del país y a todos los niveles, y se significó el papel de la ciencia y la innovación para la solución de los principales problemas que se presentan hoy en la realidad cubana.

Asimismo, una de las principales transformaciones que fundamentan la actualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista está dirigida a «perfeccionar el Estado, sus sistemas, órganos y métodos de dirección, como rector del desarrollo económico y social, coordinador y regulador de todos los actores», ello implica «... modernizar la administración pública; descentralizar facultades a los niveles territoriales y locales con énfasis en el municipio» (PCC 2019, 18-19). Más adelante, se enuncia que es necesario «perfeccionar la participación democrática a todos los niveles, en especial, el control popular y el involucramiento ciudadano en la solución de los problemas que afectan a cada territorio, centro de trabajo o comunidad...» (PCC 2019, 18-19).

Con base en estas ideas que guían la actuación en el ámbito de la administración pública cubana, en la provincia de Holguín se han aprobado tres proyectos de innovación que tienen la finalidad de facilitar y construir capacidades para el ecosistema de innovación en la gestión de las intendencias: «el ecosistema InnovAP».

El ecosistema contextualizado se muestra en la Figura 4, sus principales características se resumen a continuación:



**FIGURA 4**  
Ecosistema InnovAP  
Elaboración de las personas autoras.

### Actores interconectados

Permitirá la incorporación de visiones externas a las intendencias, con el objetivo de innovar al incorporar nuevas miradas en la administración pública para adoptar una perspectiva centrada en la ciudadanía de la localidad. Los multisectores que lo integran son los siguientes:

- a) Sociedad civil cubana: organizaciones políticas, de masas, sociales y otras entidades sin fines principales de lucro de la provincia.
- b) Grupos comunitarios: conjunto de ciudadanos convocados para ejecutar tareas en caminadas a resolver determinadas problemáticas acaecidas en los consejos populares.
- c) Académicos: investigadores y profesores, grupos científicos estudiantiles vinculados a la universidad de Holguín (centros de estudios), centros universitarios municipales y otras organizaciones de investigación del territorio.
- d) Intendentes: miembros del poder ejecutivo en el área municipal, responsables de administrar los intereses de la ciudadanía desde lo local.
- e) Otros servidores públicos: personas que laboran en la administración pública (funcionarios, especialistas de cara a los ciudadanos, coordinadores de programas y proyectos).

### Entorno regulatorio

Formado por un conjunto de directrices que contribuyen a la sostenibilidad del ecosistema (papeles, funciones y estructuras de soporte para que la innovación se materialice y justificación de su creación, otros

documentos regulatorios). Se ha reconocido que es condición indispensable que el entorno regulatorio que se establezca, no limite la creatividad y la tolerancia a fallar de los actores involucrados en el laboratorio.

### **Espacio de colaboración**

Se refiere a su localización espacial. Se prevee la «Red InnovAP», en su primera etapa y en una segunda etapa se tiene previsto la creación del laboratorio «LaborIn». Este laboratorio se fundamenta en tres acciones esenciales: aprender haciendo, crear y aplicar. El enfoque de aprender haciendo promoverá el desarrollo de habilidades, motivaciones y oportunidades de innovación pública en los servidores públicos (con énfasis en los intendentes), para que, a través de este tipo de experiencias, se apliquen nuevos métodos de gestión que contribuyan a la modernización de la administración pública del territorio.

En su primera etapa está previsto desarrollar aprendizajes experienciales en los intendentes, mediante el simulador SimulAP[5], que contribuirá al perfeccionamiento de los procesos al interior de las intendencias y a la modernización de la gestión pública local en Holguín. En una segunda etapa a promover la creatividad e incorporar ideas de la ciudadanía en el diseño y aplicación de nuevas soluciones a problemas públicos del territorio. Los propósitos específicos de esta etapa son:

1. Experimentar de forma controlada las nuevas metodologías, herramientas, procedimientos de gestión pública local, elaborados en correspondencia con las necesidades y requerimientos de las intendencias municipales.
2. Crear soluciones de forma colaborativa entre los intendentes, delegados del poder popular, académicos y grupos comunitarios para resolver desafíos específicos y focalizar el trabajo en problemas prioritarios del territorio.

Se requiere resaltar que este simulador tendrá la finalidad de entrenar a los intendentes en temáticas relacionadas con las principales tendencias de la gestión pública en América Latina y permitirá: garantizar un aprendizaje efectivo que sitúe al alumno ante situaciones similares a las que se enfrenta en su día a día, poner en práctica las habilidades aprendidas y recibir retroalimentación personalizada y recibir los contenidos (con la calidad y aplicabilidad adecuada) con un enfoque eminentemente práctico. Así como la solución de casos reales en temáticas relacionadas con: políticas públicas, calidad de los productos y servicios públicos, enfoques económicos de la regulación de servicios públicos, gobierno electrónico, participación ciudadana, desarrollo sostenible, ética pública, evaluación de los resultados, entre otros temas.

### **Elementos que median y le atribuyen valor**

Lo integran aquellas herramientas informáticas (simulador SimulAP) que propician el desarrollo del enfoque metodológico de aprender haciendo, además de otras iniciativas que favorecen su socialización y consolidación, tales como: boletín Infolab, el premio InnovAP a nivel local y el taller nombrado «Conintendentes» que se realizará de manera anual.

## **CONCLUSIONES**

Se necesita innovar en la administración pública, la volatilidad de los tiempos actuales y las insatisfacciones cada vez más crecientes de la ciudadanía así lo exigen. Es indispensable crear una cultura innovadora en los servidores públicos que les permita asumir riesgos y avizorar el futuro. Formular estrategias para incorporar los cambios del entorno y las nuevas demandas de la sociedad.

La innovación pública no surge de manera espontánea, es necesario desarrollar determinadas condicionantes y principios orientadores que favorezcan su realización. Resalta la necesidad de establecer la institucionalización de la innovación para instaurar una base sólida que permita aportar continuidad a los procesos innovadores.

Hay que establecer procesos de colaboración pública más allá de realizar la transferencia lineal de las buenas prácticas que se alcancen. Lo significativo es apoyar las nuevas ideas que se generen con metodologías,

herramientas y recursos que ayuden a materializarlas y a evaluarlas mediante la co-participación de todos los actores pertinentes de la sociedad.

Los laboratorios de innovación pública son espacios flexibles, dinámicos y modernos, que han incorporado las tecnologías de la información y comunicación en su gestión operativa. Tienen su foco de atención en la solución a los problemas internos de la administración pública y en los que se generan en la sociedad. Su finalidad es experimentar para producir valor público para con la ciudadanía.

La contextualización para la administración pública de la provincia de Holguín en Cuba del ecosistema InnovAP contribuirá a desarrollar un pensamiento innovador en los actores involucrados que les condicionará la ejecución de un grupo de acciones estratégicas encaminadas a crear y aplicar novedosas ideas que solucionen problemas públicos y transformen de forma gradual la gestión interna de las instituciones públicas del territorio.

Con este análisis, se refuerza la idea de que el ecosistema de innovación pública es más que un espacio de colaboración, lo integran además los actores interconectados, el entorno regulatorio y los elementos que median y le atribuyen valor, precedidos todos por la instauración de una efectiva cultura de innovación que prevenga y anticipe las futuras demandas de la sociedad para satisfacerlas.

## REFERENCIAS

- Abusleme, César. 2016. «Las compras públicas de tecnología e innovación como elemento central de las políticas públicas del siglo xxi». *Revista Chilena de Derecho y Tecnología* 5 (2): 95-126 <http://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2016.43990>
- Acevedo, Sebastián y Nicolás Dassen. 2016. *Innovando para una mejor Gestión. La Contribución de los laboratorios de Innovación Pública*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aguilar, Christopher. 2016. «Desafíos de la Innovación Pública en Municipalidades». Ponencia presentada en el *xxi Congreso Internacional del Recuperado de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 8-11 de noviembre de 2016. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/713BED932B580CAA052580AD0056B402/\\$FILE/aguilvil.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/713BED932B580CAA052580AD0056B402/$FILE/aguilvil.pdf)
- Arros, Valentina. 2016. *La experiencia del laboratorio de gobierno y su contribución en el desarrollo de la innovación en el sector público chileno*. Chile: Universidad de Chile.
- Arros, Valentina y Álvaro Ramírez. 2017. «Innovación en el sector público chileno: la experiencia y aprendizajes del Laboratorio de Gobierno». *Revista de Gestión Pública* 6 (1): 43-80.
- Ávila-Toscano, José Hernando. 2012. *Redes sociales y análisis de redes. Aplicaciones en el contexto comunitario y virtual*. Barranquilla: Corporación Universitaria Reformada.
- Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Londres: Policy Press.
- Bason, Christian. 2018. *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. Bristol: Bristol University Press.
- Bloch, Carter y Markus M. Bugge. 2013. «Public sector innovation –From theory to measurement». *Structural Change and Economic Dynamics* 27: 133-145.
- Borins, Sandford. 2000. «Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers». *Public Administration Review*, 60 (6): 498-507.
- Brugué, Joaquim, Ismael Blanco y Júlia Boada. 2014. «Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 59: 5-34.
- Cejudo, Guillermo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel (Coords). 2016. *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. Ciudad de México: CIDE.
- Cerezo, Fermín. 2019. «El Modelo MIMOS. Modelo de Innovación Pública. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* 3: 156-189.
- Constitución de la República. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 117, 10 de abril de 2019).



- Cornejo, María y Emilio Muñoz. 2012. «Percepción de la innovación: cultura de la innovación y capacidad innovadora». *Pensamiento Iberoamericano* 5: 1-147. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/5/118/0/percepci-n-de-la-innovaci-ncultura-de-la-innovaci-n-y-capacidad-innovadora.html>
- Criado, Juan Ignacio. 2016. «Las Administraciones Públicas en la era del Gobierno Abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública». *Revista de Estudios Políticos* 173: 245-275.
- Criado, J. Ignacio, Francisco Rojas y Aitor Silván. 2017. «Laboratorios de innovación para cambiar la gestión pública». *Revista de Gestión Pública* 6 (1).
- De Vries, Hanna, Victor Bekkers y Lars Tummers. 2016 «Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda». *Public Administration* 94, (1): 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Freire, Juan. 2017. «Innovación social vs Innovación ciudadana». *Juan Freire* <http://juanfreire.com/innovacion-social-vs-innovacion-ciudadana>
- Gaete, Ricardo, Sebastián Acevedo, Gabriel Carmona y Olga Palta. 2019. «Generando buenas prácticas de innovación pública desde las regiones: 'piensa con i'». *Innovar* 29 (73): 147-159. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82095>
- Galaz, Pablo Alejandro. 2016. «Estudio sobre la colaboración inter-institucional en procesos de innovación pública». *Revista Estudio de Políticas Públicas* 3: 185-199. <https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/RPP/article/view/41835/43385>
- Gascó, Mila, Rodrigo Sandoval y J. Ramón Gil. 2017. «Open Innovation and Co-Creation in the Public Sector: Understanding the Role of Intermediaries». *Electronic Participation*, Petersburg, Springer Verlag.
- Gow, James. 2014. «Public sector innovation Theory revisited». *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 19 (2): 1-22.
- Hütt Herrera, Harold. 2012. «Las redes sociales: una nueva herramienta de difusión». *Revista Reflexiones* 91 (2): 121-128. DOI 10.15517/RR.V9I12.1513
- Kohli, Jitinder y Geoff Mulgan. 2010. *Capital Ideas. How to Generate Innovation in the Public Sector*. Washington, D.C.: Center for American Progress and The Young Foundation. [https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/07/pdf/dww\\_capitalideas.pdf](https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/07/pdf/dww_capitalideas.pdf)
- Lewis, Jenny, Mark Considine y Damon Alexander. 2011. *Innovation inside Government: The Importance of Networks. Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lozares, Carlos. 1996. *La teoría de redes sociales*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mariñez, Freddy. 2017. «Innovación Pública en América Latina: Conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos». *Revista de Gestión Pública* 6 (1): 5-18. <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2212>
- Martins, Paulo Henrique. 2009. «Redes Sociales: Un nuevo paradigma en el horizonte sociológico». *Cinta Moebio* 35:88-109. [www.moebio.uchile.cl/35/martins.html](http://www.moebio.uchile.cl/35/martins.html)
- Mazzucato, Mariana. 2014. *El Estado Emprendedor*. Barcelona, España: RBA libros, S. A.
- Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. 7. Congreso del Partido Comunista de Cuba. (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 2017).
- Morales, Mario y Angélica León. 2013. *Adiós a los mitos de la innovación: una guía práctica para implementar la innovación en América Latina*. Revista Innovare.
- Mulgan, Geoff. 2007. *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Provocation 03, NESTA, London-UK.
- Mulgan, Geoff y David Albury. 2003. *Innovation in the public sector*. Strategy Unit, Cabinet Office, UK.
- NovaGob. 2017. *Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración*. España: Diputación Provincial de Castelló. <https://lab.novagob.org/documentos/innovacion-publica-abierta-ideas-herramientas-yvalores-para-participar-en-la-mejora-de-la-administracion>.
- Paonessa. 2017. «¿Qué son los laboratorios de innovación pública?» <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-son-los-laboratorios-de-innovacion-publica/>
- Parson Desis Lab. 2013. *Gov Innovation Labs. Constellation 1.0*. New York, Estados Unidos: The New School.

- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores económicos estratégicos. 7. Congreso del Partido Comunista de Cuba. (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 2017).
- Ramírez, Álvaro. 2011. «Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas». *Revista Circunstancia*, 9 (26).
- Ramírez, Álvaro. 2012. «Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa». *Revista Chilena de Administración Pública* 19: 5-50.
- Resina, Jorge. 2019. «¿Qué es y para qué sirve un laboratorio de innovación ciudadana? El caso del LABICxlaPaz». *Revista Reforma y Democracia* 74 (2): 31-62.
- Reynolds, Sophie. 2015. *The landscape of public sector innovation Labs. Design for Europe*. <http://www.designforeurope.eu/news-opinion/landscape-public-sector-innovation-labs>.
- Rodríguez, Exequiel. 2018. *Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Rojas, Francisco y Loredana Stan. 2018. *Los Laboratorios de Gobierno: aproximación a los ecosistemas para la innovación pública*. El Consultor de los Ayuntamientos, Campos Acuña, C. (coord.).
- Rubio, Jesús y Sol Calzada. 2017. «Modelo para el análisis de experiencias de innovación pública: el caso del Centro de Integración Ciudadana». *Revista de Gestión Pública* 6 (1): 145-166.
- Sánchez, Carmina, Marcelo Lasagna y Xavier Marcet. 2013. *Innovación pública: un modelo de aportación de valor*. Santiago: RIL editores.
- Sangüesa, Ramón. 2014. *Laboratorios de Innovación Pública: Condiciones y Retos*. Santiago, Chile: La Mandarina de Newton.
- Schuurman, Dimitri y Piret Tõnurist. 2017. «Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs». *Technology Innovation Management Review* 7 (1): 7-14.
- Timeus, Krista y Mila Gascó. 2018. «Increasing Innovation Capacity in City Governments: Do Innovation Labs Make a Difference?». *Journal of Urban Affairs* 40, (7): 992-1008.
- Torjman, Lisa. 2012. *Labs, Designing the Future*. Ontario, Canadá: Mars Solutions Lab.
- Waissbluth, Mario, Eduardo Contreras, Pablo Galaz, Ismael Aguilera, José Inostroza, Antonio Infante, Alejandro Barros, Nicolas Westermeyer, Gabriela Saieg, Francisca Vidal, María Angélica Gatica. 2014. «Co-creación para la Innovación: Un caso en el Sector Público Chileno». *Revista Ingeniería de Sistemas* 28 (2).
- Zahler, Andrés y Charlotte Pertier. 2016. *Lineamientos para una política de innovación en el sector público*. Chile: División de Innovación. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- Zurbriggen, Cristina y Mariana González. 2014. «Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas». *Revista de Gestión Pública* 3 (2): 329-361.

## NOTAS

- [1] Este escenario lo integran: la inteligencia artificial, la aplicación de nuevas tecnologías, la compra pública innovadora, propiedad intelectual y copyright, co-creación de valor, experiencia de usuario, participación ciudadana, gobierno abierto, big data y block chain, evaluación de políticas públicas y digitalización.
- [2] Plataforma para generar nubes de palabras, se puede acceder a ella por medio del link <https://www.menti.com>
- [3] En la actual era digital, los autores de este artículo reflexionan que, a mayor interconexión, mayor posibilidad de generación de innovaciones públicas.
- [4] La Real Academia Española alude a diversos cargos de jefatura y dirección.
- [5] Las razones que hacen de la simulación un recurso para el aprendizaje esencialmente son: provee de experiencia real mediante el uso de las TIC y proporciona acciones de interacción mediante la participación activa del entrenado, en casos reales simulados.

## INFORMACIÓN ADICIONAL

*Cómo citar:* Llanes Font, Mariluz, Yudith Salvador Hernández y Miguel Ángel Suárez Benítez. 2021. El ecosistema InnovAP: más que un espacio de colaboración. Revista Reflexiones 100 (2). DOI 10.15517/rr.v100i2.42357

*Agradecimiento:* Se agradece al Departamento de Comunicaciones del Gobierno Provincial, Provincia de Holguín por su acompañamiento en esta investigación.

*Contribución de las personas autoras:* Mariluz Llanes Font. El aporte científico personal estimado en un 60% del resultado obtenido. Su aporte cualitativo estuvo centrado en: 1. Concepción y diseño conceptual de la investigación. 2. Análisis e interpretación de los datos e información que permitieron delinear el ecosistema de innovación pública. 3. Elaboración de las figuras 2, 3 y 4. 4. Elaboración de las conclusiones. Yudith Salvador Hernández. El aporte científico personal estimado en un 25% del resultado obtenido. Su aporte cualitativo estuvo centrado en: 1. Análisis e interpretación de los datos de los criterios que describen la innovación pública. 2. Elaboración de la figura 1. Miguel Ángel Suárez Benítez. El aporte científico personal estimado en un 15% del resultado obtenido. Su aporte cualitativo estuvo centrado en: 1. Analizar y describir el Entorno Regulatorio del ecosistema InnovAP propuesto en la figura 4.

## ENLACE ALTERNATIVO

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/42357/45932> (pdf)