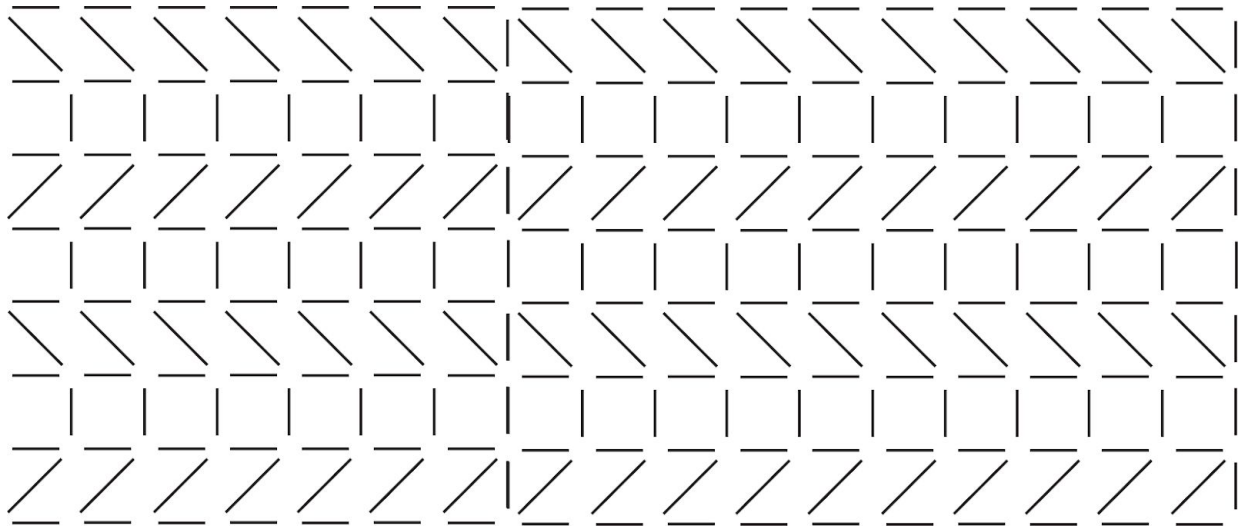
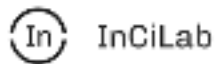


Grupo de Investigación Abierta sobre Experimentación en la Administración Pública



Documento final

Julio de 2019

**MEDIALAB
PRADO**

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 2 |
| 1. Incentivar la innovación en, desde, para y con la Administración Pública de Madrid | 4 |
| 2. ¿Cómo y desde qué institucionalidad innovar? Laboratorios de gobierno | 9 |
| 3. ¿Cómo emprender el camino? Experiencias comparadas | 12 |
| 4. Puntos calientes y cuestiones a prestar atención | 22 |
| 5. Ecosistema innovador y <i>keypartners</i> | 25 |
| 6. Escenarios alternativos | 28 |
| 7. Conclusiones | 30 |

Promovido desde Medialab Prado, programa del Área de Gobierno de Cultura y Deportes del Ayuntamiento de Madrid, bajo la coordinación del Programa Madrid Escucha: Cecilia Güemes, este grupo de investigación abierta estuvo integrado por: Aurora Adalid (Zuloark), Débora Ávila (UCM- Carabancheleando), Beatriz Belmonte (IE PublicTech Lab), Olivia Blanchard (Digital Future Society), César García Sanz (Makespace Madrid), Eduardo González de Molina (The Governance Lab – New York University), María Menéndez-Blanco (Human-Centred Computing Section, University of Copenhagen), Idoia Ortiz (IE PublicTech Lab), Begoña Pernas (Gea21), Debora Quiroga y Francisco Rojas Martín (NovaGob.Lab) y Saya Sauliere (Komons). El documento que presentamos ha sido elaborado colaborativamente entre todas ellas.

Introducción

“Los problemas complejos son aquellos en los que lo que está permitido no sirve y lo que sirve no está permitido” Hans Vermaak.¹

El **Grupo de investigación abierta sobre Experimentación en la Administración Pública** es un espacio donde buscamos descubrir e identificar herramientas y estrategias que pueden ser útiles para desarrollar inteligencia e innovación en organizaciones públicas. Específicamente, nos interesa analizar cómo los laboratorios pueden canalizar y potenciar la transformación de la Administración Pública y responder a los desafíos complejos a los que esta se encuentra en la actualidad.

Nos interesa pensar cómo debería ser un espacio de experimentación, aprendizaje y colaboración que sirviera para:

a) explorar posibles mejoras en el diseño, implementación y evaluación de las iniciativas, políticas y planes públicos del Ayuntamiento de Madrid, de modo de incrementar no solo la eficacia sino la legitimidad de los mismos;

b) potenciar el desarrollo de la confianza: de la ciudadanía en la Administración Pública del Ayuntamiento, de la Administración Pública del Ayuntamiento en la ciudadanía, e intra Administración Pública del Ayuntamiento (entre diferentes organizaciones de la AP). Suscitar confianzas mutuas que permitan alterar situaciones de ensimismamiento, opacidad o precaución que impiden la comunicación y bloquean la co-creación entre la Administración Pública y la ciudadanía;

c) potenciar el trabajo de los/as servidores/as públicos/as. Reconociendo el valor de sus conocimientos y experiencia, se busca articular su trabajo al de otros actores como académicos, activistas y ciudadanos y fomentar la innovación. Se apuesta por un cambio de cultura ciudadana y administrativa que permita abordar de forma satisfactoria los desafíos complejos que reconocen los ODS, como pueden ser el cambio climático y la contaminación, las migraciones, la convivencia intercultural, el desempleo y la formación profesional, la movilidad, la educación, el deterioro de los lazos comunitarios, etc.

Para alcanzar tales metas propusimos una serie de sesiones de investigación abierta en las que buscamos conocer y aprender de experiencias exitosas en otras latitudes y, a partir de ellas, inspirar el desarrollo de un proyecto propio que se ajuste a la realidad de Madrid y a sus desafíos.

¹ "The thing with wicked problems is that what's allowed doesn't work, and what works isn't allowed" Extraída del libro "Designing with-in public organisations" de André Schaminée.

A tal fin se desarrollaron 5 encuentros: un ciclo de inicio, tres encuentros con ponentes internacionales y una sesión de cierre.

Las sesiones de experiencias internacionales contaron con dos tipos de actividades: una sesión abierta al público interesado con el ponente invitado en donde se exponían los rasgos principales de la iniciativa y luego se abría un turno de preguntas; una sesión con el grupo de trabajo para indagar en profundidad la experiencia y buscar extraer de la misma claves para la innovación en la ciudad de Madrid.

Las sesiones públicas fueron grabadas de forma completa y pueden encontrarse en el repositorio de Medialab.

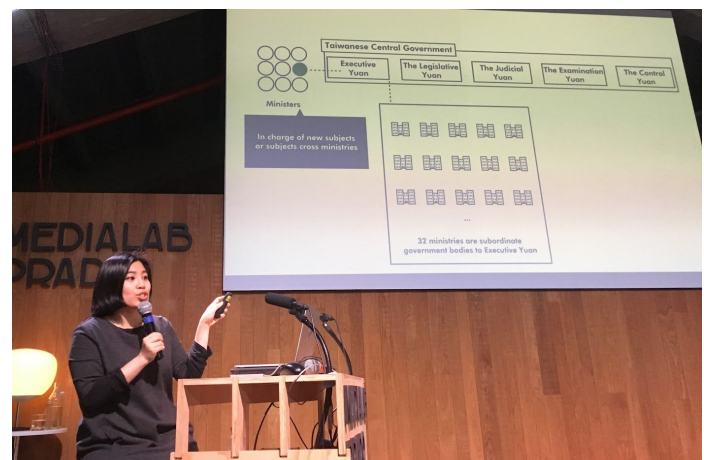
El primer encuentro fue el 5 de febrero y buscó hacer público y compartir los resultados del grupo de trabajo de innovación de 2018. En dicho encuentro se presentó entre otros documentos la [enredadera de la participación](#).



Se trata de un relato visual, un golpe de vista, que pone en juego lo “enredado” de la participación ciudadana, lo complicado y farragoso que resulta, pero que nos hace ver también lo importantes que son sus “enredamientos” y complicidades, las asociaciones y redes que la nutren y sostienen, a la par que nos demuestra el valor de “enredar”, de los tanteos, trasteos y ensayos a través de los cuales descubrimos y reclamamos la

ciudad.

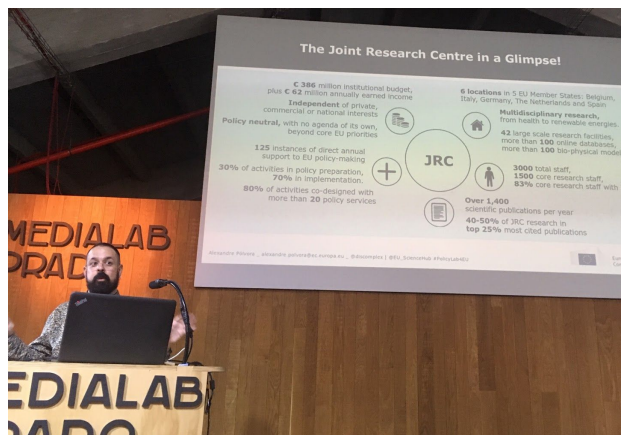
El segundo encuentro se desarrolló el día 5 de marzo y se presentó el primer caso de estudio: [Public Digital Innovation Space](#) de Taiwán a cargo de Fang-Jui Chang, Service Designer/Consultant at Public Digital Innovation Space. Este espacio creado por Audrey Tang, ministra digital del gobierno de Taiwán, se ha convertido en una referencia para países de todo el mundo.





El tercer encuentro tuvo lugar el 9 de abril y estuvo a cargo de Laura Pandelle, quien explicó la experiencia de [La 27e Región](#); espacio donde se desarrollan programas de investigación-acción, se movilizan capacidades de equipos multidisciplinares que priorizan la experiencia concreta de los usuarios, funcionarios públicos y ciudadanos con el objetivo de servir como punto de partida para reexaminar la política pública

El cuarto encuentro fue el 20 de mayo y tuvo por objetivo conocer el [EU Policy Lab](#). Alexandre Pólvora presentó este espacio tanto físico como conceptual donde abrir la conversación y facilitar la colaboración entre la formulación de políticas y las partes interesadas. Un lugar donde se busca conectar y encontrar soluciones para mejores políticas aprovechando aprendizajes conductuales, la experimentación y el co-diseño.



En el quinto encuentro se reunió el grupo y se diseñaron las pautas del documento final y se articularon colectivamente las conclusiones del grupo. Las imágenes que se muestran a continuación son un mapa conceptual que describen las reflexiones del grupo, sus interrogantes y el prediseño de este informe.

En este informe se sistematizan las conclusiones a las que llegó el grupo de investigación sobre cómo promover la innovación pública en una ciudad como la de Madrid.

MATERIALES

PRESENTACIONES
ENTREVISTAS
NOTAS

Taiwan (digital)
Region 27 (in field)
Policy Lab (JRC)

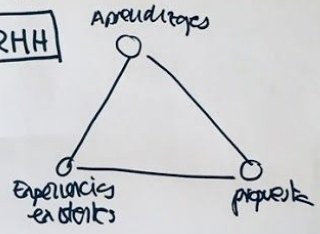
3 MODELOS DISTINTOS

¿QUÉ MODELO DE LAB DE INNOVACIÓN PÚBLICA SE PUEDE PROPONER PARA MAD?
¿CÓMO SERÍA? ¿CÓMO INTEGRAR LO EXISTENTE?

¿QUÉ PROBLEMA SE QUIERE SOLUCIONAR?

- Selección de temas ¿Cómo? → Proyectos
- Metodologías → ¿CÓMO TRABAJAR?
- Selección de participantes / ¿CÓMO INVOLUCRAR?
- ¿Cómo son los equipos? → RRHH

- > Por qué surgen?
- > ¿Cómo evolucionan?
- > Por qué tienen valor?
- > Dependencias organizativas
- > Modelos financieros
- > ¿Qué oportunidades existen ya en Mad?
- > Propuestas que surgen del análisis
- > elementos clave para el impacto
- ¿Cómo ocurren los procesos de aprendizaje de estos espacios?



laboratorio de políticos públicos
Ayto.
¿CÓMO generar una cultura del cambio?
↓
Retos
Estructurales y recursos Falta de incentivos
L * 21 distritos
21 procedimientos
L experiencia mediolab
L comunidades positivas

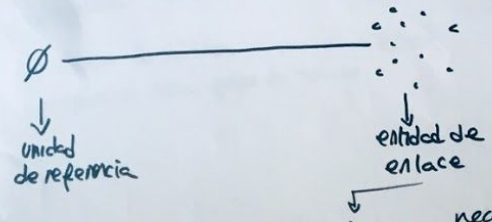
RELACIÓN DENTRO → FUERA



INNOVACIÓN
EXPERIMENTACIÓN
TRANSFORMACIÓN
PARTICIPACIÓN

LAB CIUDADANO
!=
LAB DE GOBIERNO

¿Sirve para todos los tipos de retos?



para --- necesidades --- → Sistema modular.

¿QUÉ FORMA DEBERÍA TENER? [ESTRUCTURA JURÍDICA] → de quién dependen
→ quién lidera
→ cómo se estructura

MODELOS DE RELACIÓN

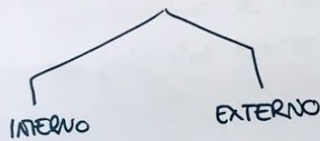
ASESORAMIENTO EXTERNO → Govlab

INSERTO EN LO PÚBLICO 100% → MINDLAB

MIXTO → BIT

METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS DE CONOCIM^o

ECOSISTEMA Y ENTORNO DE INNOVACIÓN PÚBLICA ALREDEDOR DEL AYO MADRID



ALCANCE?

- LOCAL
- ESTADAL
- INTERNACIONAL

- PÚBLICO
- PRIVADO
- MIXTO
- CIUDADANO
- INSTITUCIONAL

Rec IDENTIFICA LA RED EXISTENTE

* HABILITAR EL ESPACIO Y FORMA INTERNA QUE ACTIVE LA RED DE INNOVADORES

¿CON QUIÉN COLABORAR?

+ de definición del problema

[Sugerencia de Índice de Begón]

- descriptores de modelos y piezas → técnica
- propuestas como grupo de trabajo



Marcos: la crisis del modelo de expertos, las soluciones no van a venir sólo de los expertos. Falta de com entre niveles

+ experimentación y cercanía a sociedad: ¿Cómo incluir un tipo de conocimientos y saberes que están fuera de los expertos?

la admin no quiere asumir riesgos.

→ el lab: entorno controlado + experiencia de fuera.

la experimentación es la clave para la transformación más que la innovación.

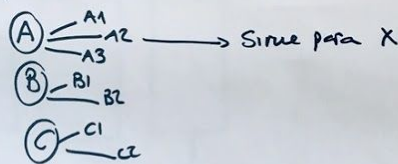
el laboratorio crea espacios de colaboración y comunidad.

Cecilia: no existe una unidad de referencia que ayuden a equipos de innovación interna a canalizar las ideas.

+ claridad

César: se desconfia de lo público, hay mucho formalismo y asustamiento que hace q se tarde mucho desde proponer a actuar, hay una oportunidad de inno abierta para romper estructuras de silos y habilitar espacios para innovadores públicos. ¿Cómo pueden pilotarse nuevos herramientas en lo público?

+ agilidad



→ 'la OFICINA EN BETA 2.5'

Alberto: ----- → unidad de apoyo transversal

Olivia: Falta de canales para inno públicos y lugares de referencia claros. → No se pone en valor la capacidad innovadora de los funcionarios. → Redes y plataformas

libertad de actuación y alcance. / CONSTANCIA

+ activación de talento innovador

Auzena: no hay un lenguaje común → traducción bastarda. orientarse en la admin es muy complejo

+ reaprovechar conocimiento: no se trae conocim° de fuera (ej. enredadera) → toolbox de h°as mixta

para definir una comunidad (mixta) se necesita un espacio de soporte → escenarios sucesivos de aproximación (roadmap)

Begoña: lo público está en crisis y hay que portalecerlo porque la burocracia no responde al cambio social.

+ relevancia de lo público

+ capacidad de impacto de lo público

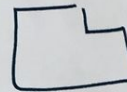
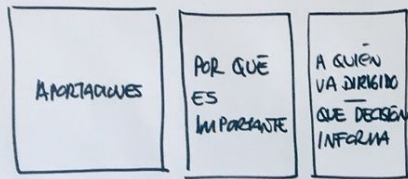
Para portalecer lo público

- > Conocim° | : datos
- > acercamiento a tendencias
- > Necesidad de participar para saber lo que pega fuera (↑ seguidor)
- > Colaborar entre áreas: se necesitan otros foros
- > Motivación: para evitar la frustración de equipos públicos

→ unidad interna con autoridad y transversal

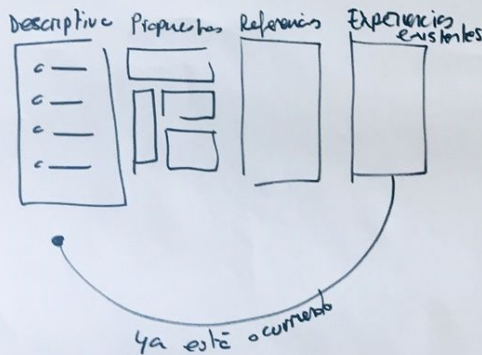
→ trabajar sobre casos concretos

Devota: problemas de coordinación entre áreas (interno) y redes (externas)
 hay mucha dispersión y duplicidad → mapeo
 de las ideas a las implementaciones → laboratorio bisagra
 no se consigue pasar. que distribuya el
 trabajo
 no hay compromiso de realizar las
 soluciones.
 los objetivos son siempre grandilocuentes → objetivos más
 operativos



OTROS RECURSOS

- publicaciones
- fotografías
- media
- ...



Distribución de aprendizajes de cada una de las 3 sesiones

1. Incentivar la innovación en, desde, para y con la Administración Pública en Madrid

Contexto

En este apartado nos proponemos responder el por qué y para qué innovar en la Administración Pública en Madrid contextualizando dicho desafío en un entorno de cambio global que demanda nuevas respuestas y nuevas herramientas y en un entorno local con experiencia y predisposición para abordar dichos retos.

La realidad sobre la que opera un sector público que debe atender y proveer servicios a los ciudadanos es cada vez más compleja, dinámica e indescifrable. En una sociedad atomizada y segmentada, la velocidad del cambio tecnológico (no solo en el terreno de la información, también de la biología, la energía, la reproducción, etc.) es vertiginosa y la magnitud y potencia de los fenómenos asociados a la nueva economía, pero también a la crisis ecológica, desbordan los instrumentos clásicos de regulación, planificación o control clásicos.

Ello coloca a la Administración en una "crisis del conocimiento de la realidad social". Cada vez resulta más difícil describir adecuadamente, comprender en profundidad y actuar sobre una realidad social difícil de interpretar y predecir. Por su parte, la cultura organizativa del sector público sigue operando bajo esquemas y formas de trabajo que no son óptimos para el desarrollo eficiente y democrático de sus funciones: estructuras rígidas, fragmentación de procesos innovadores, falta de comunicación entre diferentes niveles y departamentos, etc.

Cualquier ejemplo que tomemos de los problemas a los que se enfrenta la gestión de las ciudades: la limpieza del espacio público al precio de la vivienda, las nuevas formas comerciales a la movilidad, etc, muestra la dificultad de actuar en el marco tradicional de las burocracias y sus lógicas jurídicas o presupuestarias. No se trata de superar estas lógicas, pues responden a los principios básicos del Estado de derecho, sino de completarlas con alianzas y métodos nuevos que hagan más legible la complejidad social y más acertada la acción pública.

Las viejas respuestas se muestran insuficientes. Por ello, el objetivo de este grupo es reflexionar si, facilitando lugares y tiempos para la experimentación y colaboración al interior de la Administración Pública se puede mejorar su desempeño a la par que cambiar su cultura de trabajo.

Desde lógicas de experimentación y expansión democrática, los laboratorios como dispositivos de escucha contribuirían a:

- Mejorar el conocimiento del cambio social y construir comunidades de aprendizaje. Por un lado, mejoran la gestión y el uso de los datos que genera la sociedad y ello permite mejorar el diseño e implementación de las políticas si se utilizan con rigor. Por otro lado, el tratamiento de estos datos facilita la prospección, la creación de escenarios de futuro o el análisis de tendencias y señales, que permite adelantarse a los cambios y tomar decisiones con mayor perspectiva.
- Aumentar y encauzar la participación de los actores sociales, de todos, no solo los organizados colectivamente. Frente a los modos de participación del siglo XX, donde los grupos organizados reclamaban políticas o medidas concretas a las Administraciones, actualmente la participación tiene otro sentido, que complementa el anterior: es una forma de entender el cambio social, enmarcar los problemas y proponer soluciones que encajen o tengan sentido para la ciudadanía. La presencia de stakeholders y minorías sociales en el ciclo de las políticas –en su diseño, aplicación y evaluación- mejora la información pública y legitima las decisiones.
- Permitir la colaboración entre áreas y disciplinas. Los laboratorios permiten el encuentro y la colaboración aprovechando la inteligencia que atesora la propia Administración. La estructura burocrática mantiene la división entre áreas y competencias que asegura el orden y la transmisión política de los objetivos de gobierno, pero hace difícil la distribución del conocimiento, la colaboración entre profesionales, la realización de proyectos comunes entre varias áreas y la colaboración con la ciudadanía. Dada la naturaleza de los problemas urbanos actuales, esta estructura de trabajo precisa completarse con fórmulas más flexibles para compartir información, decisión y gestión como las que ocurren dentro de los laboratorios: instituciones abiertas e híbridas que fomentan la cooperación y la distribución de conocimiento.
- Aumentar la motivación de los empleados y trabajadores públicos y construir equipos de trabajo. Las personas que trabajan en la Administración tienen puntos de vista, ideas innovadoras o simplemente información de primera mano que a menudo no saben cómo utilizar porque la jerarquía administrativa, la estricta separación entre funciones y áreas de competencia o la falta de canales de comunicación impiden su expresión y su uso. Además de una pérdida de talento, esto supone una frustración para muchas personas que ven cómo sus aportaciones no encuentran cauces adecuados.

La Administración Pública demanda cambios profundos que vayan en la dirección señalada y puede ponerlos en marcha en un contexto internacional (europeo) y nacional (español y madrileño) que apoya la innovación, el cambio, la experimentación y el gobierno abierto. Los laboratorios pueden contribuir a la demanda de cambios profundos creando la oportunidad de conectar el contexto madrileño y el internacional.

A nivel mundial y estatal, los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) demandan nuevas formas de diseñar e implementar políticas públicas más inclusivas, sostenibles y participativas. El objetivo 16 aborda la importancia de instituciones sólidas e innovadoras para responder a desafíos complejos como los que se enumeran.

En Europa, las líneas maestras del [Programa Horizonte 2020](#) de la Comisión Europea ofrecen también una guía donde centrar la atención y catalizar la innovación.

Pero además de ello, Madrid es una ciudad inteligente que tiene ya un recorrido en innovación y ha institucionalizado dicho objetivo en varios espacios:

- La [Dirección General de Innovación y Promoción de la Ciudad](#) y la [Oficina de Innovación Social](#) (responsables de iniciativas como Innovando Juntos, Ideas para Madrid y Funciona Madrid entre en 2014 y 2016);
- el Área de Gobierno de [Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento](#) (quien desarrolló un plan piloto en el marco de la Alianza para el gobierno abierto donde tomaron forma propuestas de transparencia, participación ciudadana y datos abiertos premiadas internacionalmente entre 2015 y 2018);
- instituciones abiertas y experimentales que sirven como dispositivos de escucha como son: [Medialab Prado](#) (impulsor de Madrid Escucha y Experimenta Distrito) y [La Nave](#), (clave para el desarrollo de Startups innovadoras vía [InnoCastings](#))
- [Madrid International Lab](#), un espacio donde el gobierno local trabaja mano a mano con diversos representantes del sector privado, aunando iniciativas de apoyo al sector empresarial y ofreciendo a las startups alojamiento y asesoramiento.

Reconocer estas iniciativas supone poner en valor el trayecto recorrido y avanzar de modo más claro hacia el futuro conociendo los límites así como las oportunidades y aprendizajes adquiridos.

A continuación se ofrece una breve síntesis de estas iniciativas que: a) buscaron la implicación de funcionarios municipales, en cuyo caso estaríamos hablando de procesos de Intrainnovación, b) estuvieron orientadas hacia la ciudadanía, buscando la retroalimentación en el ciclo de las políticas públicas.

Innovando Juntos

Se trató de un programa de intraemprendimiento impulsado en el año 2014 por la Oficina de Innovación Social. El objetivo del programa era detectar ideas innovadoras dentro de los propios trabajadores municipales que pudieran llevarse a la práctica.

Tras una selección inicial, se crearon diversos equipos para aplicar procesos de diseño para mejorar las propuestas elegidas. Varios proyectos seleccionados vieron cómo sus ideas se ponían en práctica dentro de los servicios del Ayuntamiento.

Ideas para Madrid

Se trató de un programa impulsado desde la Alcaldía 2015 para recoger ideas aplicables entre los empleados municipales. A diferencia de otras iniciativas, tuvo una aproximación más ligera, a modo de lluvia de ideas. El objetivo de la iniciativa era doble: por una lado, destapar el potencial innovador de los empleados municipales, por otra parte, cambiar la cultura de la propia Administración impulsando procesos de abajo a arriba. Entre las primeras ideas que se han llevado a cabo está la instalación y restauración de fuentes públicas de agua potable.

Funciona Madrid

Se trata de una colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Fundación COTEC en 2016 para detectar ideas con gran potencial entre los empleados municipales. Los equipos seleccionados para participar en el proyecto recibieron diversos talleres formativos y jornadas de orientación para desarrollar más a fondo sus proyectos.

Madrid Escucha

Un programa que propone juntar a ciudadanos y trabajadores municipales para abordar algunos de los problemas más acuciantes en la ciudad a partir de la escucha y buscando, a mediano y largo plazo, reconstruir la confianza entre ambos grupos.

A través de una convocatoria abierta se recogen distintas propuestas, que pueden ser presentadas tanto por ciudadanos como por trabajadores municipales. Una vez seleccionadas las propuestas, se anuncian para invitar a más personas a participar y se conforman grupos de trabajo que explotarán a fondo la problemática durante dos semanas, contando con las aportaciones de distintos expertos y mentores.

21 distritos, 21 procedimientos.

Este grupo de trabajo está formado por representantes de cada uno de los 21 distritos de Madrid. En las primeras reuniones se determinaron cuales son los procedimientos más importantes por su importancia y/o frecuencia. Se encargó a cada uno de los distritos recoger información exhaustiva sobre cada uno de estos procedimientos. En las semanas posteriores cada distrito expuso los detalles de su procedimiento. El resto de asistentes debía tratar de detectar posibles divergencias en su ejecución entre distritos. El objetivo final de cada sesión es formalizar las mejores prácticas para cada procedimiento, proponiendo mejoras y optimizaciones.

Experimenta Distrito

El programa invita a los vecinos a proponer y poner en práctica ideas para mejorar su distrito. Es una iniciativa de Medialab-Prado, con el apoyo de los propios distritos y de las Área de Gobierno de: Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, y Coordinación Territorial y Cooperación Público Social. Hasta la fecha se ha realizado en Villaverde, Fuencarral, Moratalaz, Retiro y Puente de Vallecas. El formato está basado en los talleres de producción de Medialab-Prado, en el que se buscan promotores que presenten ideas a través de una convocatoria. En los distritos se contactó con asociaciones vecinales para conectar con agentes locales. Los proyectos elegidos se desarrollaron durante dos semanas, junto a distintos colaboradores. En la sesión final se mostraron los prototipos vecinales.

Soportes para la transformación municipal

Desde la perspectiva de las Áreas de Recursos Humanos se propone :1) generar soportes que favorezcan un modelo de innovación interna dentro del Ayuntamiento de Madrid, con la implicación de las unidades gestoras de los recursos humanos; 2) vertebrar una comunidad de práctica con representantes de las Secretarías Generales Técnicas y Gerencia de la Ciudad para aprender y compartir resultados de iniciativas en la gestión de los recursos humanos que favorezcan la innovación. El grupo no busca socializar metodologías o detallar soluciones concretas, sino ampliar la perspectiva de todas las personas implicadas.

Recuperar las iniciativas que tuvieron lugar, poner en valor sus aprendizajes y reconocer sus limitaciones es clave para cualquier hoja de ruta que se diseñe a futuro. Convertir ideas y aspiraciones en realidades demanda explorar, investigar, experimentar y trabajar en un entorno específico y con un personal enfocado en dicha misión. **Construir hacia delante de la mano de quienes vienen trabajando desde dentro de las propias instituciones es la clave del éxito.**

El laboratorio de experimentación de la administración pública del Ayuntamiento de Madrid que se propone a continuación busca ser una herramienta útil para canalizar el enorme volumen de conocimiento que se genera en los procesos de colaboración a la vez que generar nuevos aprendizajes basados en la investigación y experimentación.

El objetivo es poner en marcha un cambio fundamental en el Ayuntamiento de Madrid que, desde estructuras flexibles, interconectadas e integradas con capacidad de diálogo y trabajo colectivo para el servicio público, sean capaces de dar continuidad, estabilidad y escalabilidad a los procesos innovadores que en ella ocurren. **Necesitamos un espacio de personas que piense, cree y luego expanda y contagie nuevas formas de hacer y servir a la ciudadanía, que esté conectado al resto de la estructura administrativa, enraizado en ella y en constante diálogo.**

2. ¿Cómo y desde qué institucionalidad innovar?

Laboratorios de gobierno

Los laboratorios de innovación pública han surgido como alternativa para trabajar en problemáticas y situaciones que las estructuras tradicionales de la función pública no pueden resolver. Estos laboratorios ofrecen al sector público distintas oportunidades para la interacción entre múltiples actores y una colaboración transversal entre el sector público, los actores privados, la academia, los grupos de interés y los usuarios finales, facilitando el intercambio de información, metodologías y perspectivas y la aplicación de metodologías de desarrollo ágil y de testeo con prototipos antes de la implementación a escala. De esta forma se busca romper con las jerarquías verticales y se busca la colaboración horizontal y la activación de las capacidades de innovación internas de los equipos públicos.

Los laboratorios tienen el potencial de:

- aumentar la capacidad de experimentación y agilidad transformadora de la administración,
- reducir la distancia entre el conocimiento administrativo y la experiencia y conocimientos sociales atrayendo talento y aumentando la legitimidad de las políticas
- re-aprovechar el conocimiento innovador, potenciar la colaboración y crear nuevos canales de comunicación entre la administración y la sociedad
- aumentar la capacidad de impacto de lo público de forma más eficiente, democrática y transparente,
- activar el talento innovador interno,
- circular las iniciativas innovadoras por espacios y canales reconocidos y legitimados internamente,
- aumentar el conocimiento de la administración de los problemas sociales desde la perspectiva de los afectados

Un laboratorio como el que proponemos es por estas razones un espacio de experimentación, aprendizaje y colaboración del que se obtiene conocimientos útiles para la mejora en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y planes públicos del Ayuntamiento de Madrid.

De **experimentación**, porque la lógica y metodología que se debe primar es la de la búsqueda tentativa de modos de hacer, abriendo un espacio para la prueba, el ensayo y el error. La investigación aplicada es, por tanto, un eje fundamental para la creación de conocimiento dentro del laboratorio.

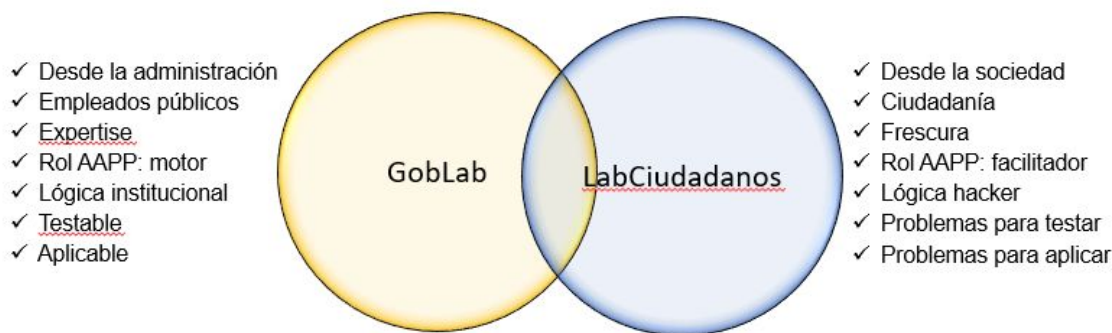
De **aprendizaje**, porque busca descubrir y conocer nuevas formas de prestar servicios públicos que se ajusten y satisfagan las demandas ciudadanas de formas innovadoras, aspirando a una mayor justicia y equidad social. A su vez, ese aprendizaje debe ir transformando la cultura administrativa, alterando mapas mentales, pautas de interacción y modos de hacer las cosas hacia dentro. Mejorar la calidad del producto público y en la atención de las demandas y necesidades ciudadanas (el afuera y la finalidad de la organización), y también las formas de trabajo y cultura de la propia Administración (el adentro y los procesos y métodos para llegar a dichos fines).

De **colaboración**, porque el objetivo es conectar a la diversidad de actores y saberes necesarios para crear procesos de innovación sostenibles, involucrando a los/as empleados/as municipales (intrainnovación), a la ciudadanía (cooperación público/social) y a sociedad, en general, creando así comunidades de innovación abierta basadas en redes de cooperación.

Orientadas a la **generación de valor público**, a perfeccionar todas y cada una de las fases del proceso de las políticas públicas: identificación, conceptualización y caracterización de los problemas públicos, puesta en agenda, análisis de cursos de acción, toma de decisión, implementación y evaluación.

Los laboratorios de gobierno y ciudadanos comparten muchas similitudes a la vez que tienen diferencias.

Imagen 1. Diferencias entre GobLabs y Labs Ciudadanos



Fuente: NovaGob.Lab (2018)

Con la Imagen anterior representamos ambos tipos de labs como complementarios, si bien con elementos característicos que los diferencian. Lo anterior no debe interpretarse como que se trata de tipologías incompatible sino complementarias. Un laboratorio o

unidad experimental de gobierno en Madrid encontraría en MediaLab Prado un aliado natural para desarrollar su labor. De esta manera se podrán unir la visión no institucionalizada de la ciudadanía con el conocimiento administrativista y de gestión de los empleados públicos

En los laboratorios de gobierno son las Administraciones Públicas quienes asumen el protagonismo en su gestión, actúan como motor del proceso creativo, mientras que en los laboratorios ciudadanos debe ser la sociedad quien asuma el liderazgo. En este último caso, las administraciones actúan más como facilitadores para que la ciudadanía desarrolle sus ideas. Por lo tanto, en el primer caso la comunidad de innovación estará compuesta prioritariamente por empleados públicos, que necesariamente tienen integrada una cultura institucional, legal y garantista, y que, por lo tanto, cuentan con un conocimiento experto. Y en el segundo caso por la ciudadanía, que puede contribuir con una mirada más fresca enfocada a resolver los problemas sociales sin perjuicio de que puedan aportar también conocimientos expertos multidisciplinares.

Finalmente, en términos de implantación de las innovaciones, en el caso de los Laboratorios de Gobierno, al estar impulsados por profesionales dentro del sector público, resulta menos complejo testar y en su caso aplicar las innovaciones, mientras que en el caso de los laboratorios ciudadanos, al resultar “ajenos” a las estructuras administrativas se presentan dificultades tanto en la fases de testeo como de difusión.

En resumen, los Laboratorios de Gobierno trabajan desde dentro de las administraciones públicas a las que se vinculan, identifican desafíos, desarrollan prototipos, experimentan y, en su caso, los terminan implantando en las administraciones públicas; mientras que los laboratorios ciudadanos tratan de recoger las ideas aportadas por la sociedad para, mediante la incubación y experimentación, ofrecer transformación. En ambos casos, el propio proceso creativo, tanto si desemboca en éxito o fracaso, supone una oportunidad de aprendizaje generando una cultura de trabajo en red, abierta, más inclusiva y enfocada a la creación de valor público.

Para alcanzar las metas anteriores se propone centrar el trabajo de un futuro laboratorio de gobierno en dos ámbitos de trabajo: investigación y acompañamiento.

El primer ámbito conduce al **desarrollo de investigaciones** propias con un fuerte componente de experimentación centradas en elementos que permitan transformar la cultura de los/as empleados/as municipales en sus relaciones tanto intra-organizacionales como externas a la organización (con la ciudadanía y otros actores). Para ello, se buscará conocer y transformar incentivos de acción, mapas mentales y pautas de comportamiento. A partir de los resultados que se obtengan de las investigaciones y proyectos implementados, se desea generar una dinámica de aprendizaje continuo y adaptable a lo largo del tiempo.

El segundo ámbito de trabajo consiste en **dar acompañamiento y seguimiento** a proyectos de innovación social y ciudadana. Se trata de dar soporte y continuidad a experiencias piloto que puedan transformar procesos, productos o dinámicas de trabajo en pos de una mayor eficiencia, optimización de recursos, inclusión y legitimidad social. Ello supone crear diferentes itinerarios dentro de la propia Administración para que las ideas innovadoras puedan realizar todo el ciclo de su desarrollo de manera sostenible.

En el primero de los ámbitos se potencia el cambio a partir de la investigación, la experimentación y los datos generados; en el segundo se busca transformar las lógicas de acción municipales de modo que se genere más apertura y una Administración Pública más permeable a partir de la práctica y del acompañamiento de ideas y proyectos innovadores.

En resumen, el Laboratorio de experimentación y prototipado que se propone pretende:

- **Investigar, poner a prueba, monitorear y evaluar** procesos de cambio.
- **Diseñar estrategias y metodologías** capaces de hacer pedagogía para el cambio cultural de las personas que componen las estructuras administrativas.
- **Apuntalar y acompañar** procesos de cambio favoreciendo su despegue, maduración, difusión y replicabilidad en otros espacios.
- **Construir alianzas** y nutrirse de iniciativas de innovación social.

3. ¿Cómo emprender el camino? Experiencias comparadas

En este apartado se busca sistematizar los aprendizajes de experiencias seleccionadas que responden a contextos nacionales e institucionales diferentes al madrileño y que se vivenciaron en las sesiones del grupo. Ellas son:

- el Ministerio Digital de Taiwán el cual, a través del [Public Digital Innovation Space](#), apoya a todos los ministerios en proceso de innovación social, gobierno abierto y participación juvenil;
- la asociación francesa [la 27ème région](#), pionera en el uso de metodologías multidisciplinares para innovar en el territorio, acompañó la creación de varios lab de innovación pública en Francia;
- el [EU Policy Lab](#) el cual responde a demandas a la vez que ofrece a las Direcciones Generales y otras instituciones de la European Union investigación, metodologías y experimentación para innovar en el proceso de formulación de políticas a través de *Foresight, Modelling, Behavioural Insights* y *Design for Policy*.

Es interesante destacar que, aunque las experiencias son difícilmente extrapolables ya que están estrechamente relacionadas a sus contextos, muchas problemáticas eran similares, generando aprendizajes transversales. Este capítulo destaca las preguntas y temáticas comunes, ilustra sus prácticas y procesos, descubriendo los retos que se han encontrado y proponiendo oportunidades para Madrid.

Estructuramos la presentación de este apartado en torno a las preguntas que se hicieron a los ponentes en los seminarios cerrados de trabajo.

¿Sobre qué trabajar? Temas y objetivos de atención

Las ciudades se enfrentan a muchos retos pero, en términos prácticos, los laboratorios de innovación pública sólo pueden abordar un número limitado de asuntos a la vez. Esto genera muchas preguntas, por ejemplo: ¿Qué temas priorizar? ¿Cómo identificarlos? Las diferentes experiencias compartidas nos han dado la oportunidad de comparar Madrid con otras experiencias y nos pueden ayudar a clarificar posibles maneras de abordar estos retos.

Las temáticas pueden estar guiadas desde arriba: **“Top-down”**, o desde abajo; **“Bottom-up”**.

En el primer caso, los temas pueden seleccionarse siguiendo **agendas transnacionales**, como por ejemplo los marcos de investigación de la Unión Europea (H2020, Horizon Europe) o los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También pueden estar guiadas **desde las instituciones**, cuando las temáticas son propuestas por la administración pública o políticas y sirven como catalizadores de procesos participativos. Adoptar estos enfoques puede conllevar un gran trabajo de mediación para identificar y atraer actores relevantes y variados a procesos participativos. Esto significa tener una red amplia y capacidad de atraer a estos actores, como en el caso del Joint Research Centre (JRC) de la EU.

Por su parte, **el enfoque desde abajo**, permite que las temáticas estén seleccionadas desde el sentimiento e interés de la ciudadanía. En este sentido, las diferentes experiencias nos han mostrado una diversidad de enfoques basados en **métodos participativos y/o híbridos**, que combinan herramientas digitales con procesos participativos presenciales. Por ejemplo, [vTaiwan](#) es una plataforma diseñada para facilitar procesos de consulta entre personas funcionarias, expertas en temáticas concretas, del mundo académico, personas de negocios, y la ciudadanía. En Taiwán, las temáticas se seleccionan a partir de ideas publicadas en esta plataforma digital y/o a través de un diálogo entre funcionarios². Para facilitar las conversaciones, a veces usan metodologías existentes como por ejemplo [ORID](#) (Objective, Reflective, Interpretive, Decisional).

² Los ejes programáticos del Ministerio Digital son: participación juvenil, gobierno abierto e innovación social.

La elección del tipo enfoque puede crear diferentes tipos de dependencias con la **institucionalización de las iniciativas**. Más concretamente, contextualizar las iniciativas con relación a agendas ya existentes (como H2020) puede contribuir a la sostenibilidad y financiamiento de las actividades. Por otro lado, el enfoque en marcos de alto nivel - como por ejemplo agendas transnacionales - pueden perder el contacto con las temáticas territoriales que preocupan a la ciudadanía.

El enfoque bottom-up está más alineado con la filosofía de los procesos que están actualmente en marcha en Madrid. La adaptación de metodologías digitales e híbridas permitiría ampliar el espectro de ciudadanos/as que son escuchados para detectar intereses y sentimientos³ de una población más amplia. Por ejemplo, las propuestas ciudadanas de [Decide Madrid](#) (plataforma de democracia digital) pueden servir de barómetro informativo sobre temas de interés.⁴ También, el análisis de mensajes publicados online, como en el Twitter de [Línea Madrid](#) (línea de atención a la ciudadanía) o las conversaciones sobre Madrid en redes, puede permitir identificar preocupaciones y sugerencias de mejora de servicios, etc.

Aunque la tecnología abre muchas oportunidades, las experiencias comparadas sugieren que deben ser complementadas con procesos participativos presenciales. Un ejemplo es el Observatorio de la Ciudad, un panel ciudadano recientemente establecido en Madrid, que analiza las propuestas ciudadanas de Decide Madrid. Diseñar metodologías (procesos, herramientas, mediación etc.) que soporten procesos de diálogo híbridos es uno de los puntos a trabajar.

Una mirada prospectiva: ¿Presente y también futuro?

Mirar en forma prospectiva, hacia el futuro, son enfoques que han adoptado, tanto el EU Policy Lab como la la 27ème región. Esta última por ejemplo, han desarrollado un programa, [Les Eclaireurs](#), enfocado a identificar temas fundamentales que estructuran el ritmo y la vida de la administración pública: tales como la evaluación, compras públicas, comunicación pública, servicios digitales, etc. En dos días de trabajo intenso, junto con expertos/as, funcionarios/as, investigadores/as, políticos/as, piensan e idean colectivamente **cómo debería ser este servicio público en 10 años**.⁵

Por otro lado, el EU Policy Lab ha desarrollado el [Horizon Scanning](#), una metodología que permite hacer un análisis prospectivo a partir de la detección de señales débiles y fuertes.

³ Ya que el perfil de ciudadano/a que participa en espacios o procesos de participación tiende a ser específico y poco representativo de la diversidad social. La tecnología puede ser uno de los factores clave para ampliar la participación.

⁴ Ver Capítulo 2 del Informe “Análisis digital de Decide Madrid: Usuarios, temáticas y estrategias para el fortalecimiento de comunidades y de propuestas”, Komons, 2017.

<http://bit.ly/analisisDecideMadrid>

⁵ Ejemplo de la reflexión sobre la evaluación de políticas públicas: <http://www.la27eregion.fr/cas-pratiques/les-eclaireurs-1-levaluation-engagee/>

Además, han propuesto los [megatrends](#), entendidas como grandes tendencias que tendrán influencia en el futuro tanto a nivel político, social, ambiental, etc. En total, han identificado 14 *megatrends* (ver imagen 2), definidas a través de una metodología compleja e iterativa - cuantitativa, cualitativa y participativa. Estas tendencias no son productos que permanecen invariables en el tiempo; los análisis están permanentemente retroalimentados, siendo dinámicos. Para facilitar la apropiación de estos productos, también han creado un juego '[Scenario Exploration System](#)' (SES) para que políticos/as, funcionarios/as, organizaciones puedan familiarizarse con estas tendencias y poder tenerlas en cuenta a la hora de planificar estratégicamente.

Imagen 2. Megatrends identificadas



Fuente: EU Policy Lab

Nos parece interesante la incorporación de esta mirada prospectiva en Madrid. El pensar la evolución de servicios, escenarios y procesos estructurantes de la vida de la administración pública puede ser sumamente útil, no obstante esta indagación de futuro tiene que estar llevada por un equipo humano dentro de la administración con mucho interés en el tema ya que uno de los riesgos, al ser top-down, es que genere rechazo y no tenga capacidad transformadora. Finalmente, tener conciencia de los *megatrends* que podrían afectar el ámbito municipal y territorial en su diseño de política y servicios, puede abrir horizontes en la administración pública. Una manera de explorar escenarios futuros podría ser probar a interactuar con los *megatrends* relevantes para el tema del lab a través del juego, como el creado por el EU Policy Lab.

Procesos, metodologías y outcomes

En los tres casos analizados se advirtieron metodologías diversas, afinadas en función de sus contextos y objetos. Hay tres dimensiones clave en todas ellas: el diagnóstico y la

importancia de los stakeholders (actores implicados en la toma de decisiones) que participan de ello, las metodologías para aportar soluciones creativas, y la evaluación.

1) Quiénes participan del diagnóstico

En el caso de [vTaiwan](#), la participación de los stakeholders pasa por la representatividad y diversidad de los actores, y no por la cantidad de ciudadanos/as involucrados en el proceso. Buscan que estén presentes diferentes opiniones o puntos de vista sobre un tema (previamente identificado en entrevistas cualitativas) y no toman en cuenta variables estadísticas o estructurales. Mediante el *stakeholders mapping* aseguran tener actores con perspectivas diferentes sobre la temática. Las personas son invitadas a partir de redes de asociaciones y conocidos de los/as funcionarios/as. El diagnóstico es una fase clave, por ello han diseñado una metodología [Issue Mapping](#), open source para que pueda ser replicada y escalada.

En las “residencias” de la 27ème région en Francia, un equipo multidisciplinario, con inmersión en un territorio o dispositivo local (un barrio, instituto, biblioteca, etc.), cuestiona su funcionamiento a través de los puntos de vista de sus usuarios/as y propone mejoras concretas. Habitan el lugar tres veces una semana, en tres momentos diferentes. Denominan su metodología como “blanda”, muy etnográfica, empezando con localización y observación, y usan una batería de métodos (entrevistas, encuestas, micro entrevistas, co-diseño, etc.) en función de las oportunidades y capacidades del equipo. Por ejemplo, si hay personas expertas en teatro, se puede organizar un foro-teatro. En esta fase de diagnóstico, intentan obtener el punto de vista del número más amplio de personas posible, prestando especial atención a los usuarios extremos (los que usan mucho o casi no usan el servicio) y a los funcionarios de primera fila del servicio. No tienen variables específicas de género o inclusión social, consideran que estas temáticas están implícitas en sus actividades. Las experiencias pasadas sugieren que las “residencias” proveen un diagnóstico muy esclarecedor para aportar respuestas, como por ejemplo sobre cómo crear una [nueva biblioteca](#) basada en las expectativas de la ciudadanía o cómo [diseñar un espacio público compartido](#).

Para trabajar a nivel de un espacio público o servicio en el territorio, las metodologías etnográficas pueden ser muy esclarecedoras, sin embargo, pueden tener limitaciones trabajando a nivel de servicio digital para la ciudadanía, de una política pública, o de un marco legal. Por ello, consideramos que las metodologías etnográficas deben ser complementadas por métodos que permitan consolidar evidencias de escala y que traten de garantizar representatividad. La triangulación de metodologías combinando enfoques y procedimientos cuantitativos y cualitativos es la mejor forma para validar observaciones sociales. En MediaLab-Prado, se está desarrollando una metodología de mapeo de actores usando metodologías híbridas (digitales y sociales/participativas) inspiradas en la metodología de *stakeholder mapping* de Taiwán. Las diferentes perspectivas sobre el tema, así como marcos (“frames”) de los/as ciudadanos/as, se pueden identificar a través

del análisis de las conversaciones y mensajes en la esfera digital⁶ además de las entrevistas cualitativas. Una de las ventajas de esta metodología es que, al no estar limitada a las redes de contacto de los/as funcionarios en funciones, se pueden acceder a un espectro más amplio y diverso de actores interesados y con diferentes perspectivas en la temática.

Además, existen varias iniciativas en marcha que congregan a la ciudadanía activa e interesada en temas específicos. Incluyen encuentros de ciudadanos/as con un interés y compromiso sobre una temática específica como por ejemplo los foros locales y labs culturales (Experimenta, MadridEscucha, ImaginaMadrid, MARES, Living Lab, etc.). Estos espacios pueden ser relevantes para identificar y atraer stakeholders.

Es fundamental que la selección de stakeholders sea realizada desde una perspectiva abierta, se debe buscar introducir perspectivas diferentes y que en su conjunto sean lo más representativas del sentimiento de toda la ciudadanía como sea posible, así como, las voces menos escuchadas y más invisibilizadas. De una correcta inclusión de voces y perspectivas dependerá la formulación de la solución (servicio, política, ley, etc.)

2) Metodologías: ¿Cómo crear soluciones sin caer en el solucionismo?

Una temática común entre las diferentes experiencias se refiere a los retos terminológicos. ¿Cómo poner palabras a acciones e intenciones minimizando enmarcaciones que limiten sus posibilidades? ¿Cómo referirse a las propuestas que tratan de mejorar aspectos de interés y/o preocupación pública?

Soluciones es el término que emplea Taiwán, para no predeterminar cuál será la respuesta al problema identificado ("issue" es el término que usan en inglés). ¿Una ley? ¿Una política? ¿Un rediseño web? ¿Un nuevo servicio digital?

Imagen 3: ¿Dónde innovar?

⁶ Tanto a través de análisis en Twitter, en grupos de Facebook o a través de encuestas digitales difundidas ampliamente.



Fuente: Elaboración propia

Basándonos en las experiencias comparadas, ofrecemos ejemplos de propuestas o análisis a problemas de interés público que pueden generarse dentro de los laboratorios:

- Trabajar **soluciones en la escala que sea requerida**: desde proyectos y servicios específicos (Francia/EU Policy Lab/Taiwán) a políticas y marcos legales (EU Policy Lab /Taiwán).
- Formular problemas abiertos o retos en los que la tecnología pueda jugar un papel determinado sin ser la solución única al problema sino como un componente de la solución. Por ejemplo, Taiwán ha desarrollado diferentes tecnologías digitales, como [Holopolis](#), para apoyar procesos deliberativos y ha rediseñado la experiencia de usuario en la plataforma digital para hacer la declaración de la renta, que era un servicio demandado por la ciudadanía.
- **Elaborar y argumentar lo que constituye una aportación al diseño de políticas públicas**. Las interpretaciones pueden ser diferentes. Por ejemplo, el EU Policy Lab ayuda a generar políticas públicas basadas en evidencia robusta y triangulada - la creatividad y la intuición son importantes pero no suficientes - y para ello usa [behavioural insights](#). La evidencia no tiene que ser estadística, sino también cualitativa⁷. Francia apela a la experiencia y la observación directa sobre el terreno “lo subjetivo y no medible”, y destaca la importancia de enriquecer metodológicamente procesos de la administración⁸.
- **Ampliar o anticipar conocimiento sobre un asunto**, proveyendo conocimiento científico y suministrando evidencias. Por ejemplo, el EU Policy Lab ha generado

⁷ Según la presentación del EU Policy Lab, evidencia no son solo números o estadísticas sino también datos cualitativos. Evidencia es algo que: 1. Se puede ver y entender cómo se ha construido; 2. Se puede “abrir” y ver como se ha construido; 3. Se puede construir a partir de esos datos.

⁸ Imágenes de laboratorios de innovación en regiones francesas
<http://www.la27region.fr/publications/diaporama-la-transfo-paca/>

una serie de [escenarios futuros sobre inmigración en la EU](#) destinadas a estimular conversaciones con miras al futuro.

- **Escanear horizontes y analizar tendencias.** Diseñar diferentes escenarios futuros. Por ejemplo, el EU Policy Lab ha usado metodologías de diseño especulativo para imaginar futuros de las [tecnologías blockchain](#) o identificar, en forma participativa, cómo podría ser el gobierno y la democracia en el 2030 (ver imagen 3).

Imagen 4 : diseño especulativo para imaginar futuros posibles



Fuente: extractado de <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/portfolio/>

Algunas claves metodológicas que nos parece interesante considerar para Madrid son las siguientes:

- Metodologías para generar **empatía** y **diálogo** entre actores con puntos de vistas y marcos diferentes. Taiwán insiste en partir de valores comunes y unificadores. En este sentido, han trabajado en un cambio cognitivo a través del “[overview effect](#)” (a veces usan la [realidad virtual](#)), que permite extraerse de su mirada más individual y ver el tema desde una perspectiva más global.
- Metodologías que apoyen un cultura institucional basada en la **confianza** y en la **colaboración**. Es importante **romper silos** e usar metodologías que permitan **liberar la palabra** y liberar voces. Centros como [Superpublic](#) en París o Medialab en Madrid son claves en tanto son espacios neutrales donde se puede hablar libremente, intercambiar conocimientos y recursos, experimentar nuevas metodologías, encontrarse con otros y tejer lazos de cooperación.
- Metodologías **visuales**, que ayuden a salir de lo lineal, del papel, sin caer en metodologías vacías a veces disfrazadas de diseño participativo. Construir, poner

en forma, considerando las capacidades que existen en los equipos municipales. El diseño visual es fundamental para un acercamiento con los actores locales y su involucramiento colectivo en las diferentes etapas de programas como [Les Éclaireurs](#).

- Metodologías **dinámicas**. Prototipar, testear, reiterar, prototipar. Facilitar la retroalimentación, el aprendizaje, y la experimentación. '[Scenario Exploration System](#)' (SES) el juego de roles desarrollado por EU Policy Lab como instrumento experimental para involucrar diferentes actores y fomentar los análisis prospectivo es un buen ejemplo en esta línea.
- Metodologías **open source**. Sistematizar todas las fases, dejarlas accesibles para la comunidad, para que se puedan replicar y adaptar a diferentes contextos. La experiencia de Public Digital Innovation Space en Taiwán es clave en este punto, su vinculación con "[gov zero](#)", la comunidad de radicales tecnológicos de la que la ministra Audrey Tang es participante activo, es clave para entender el uso que desde este laboratorio hace de soluciones web de [código abierto](#).

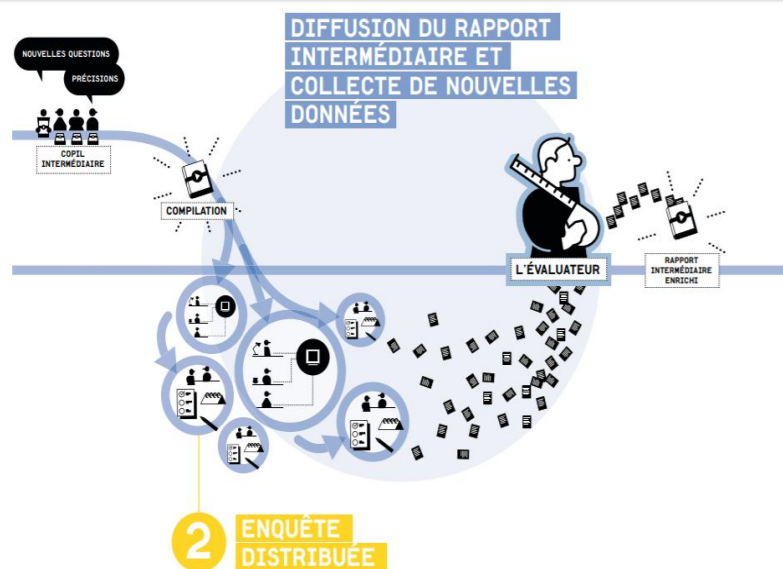
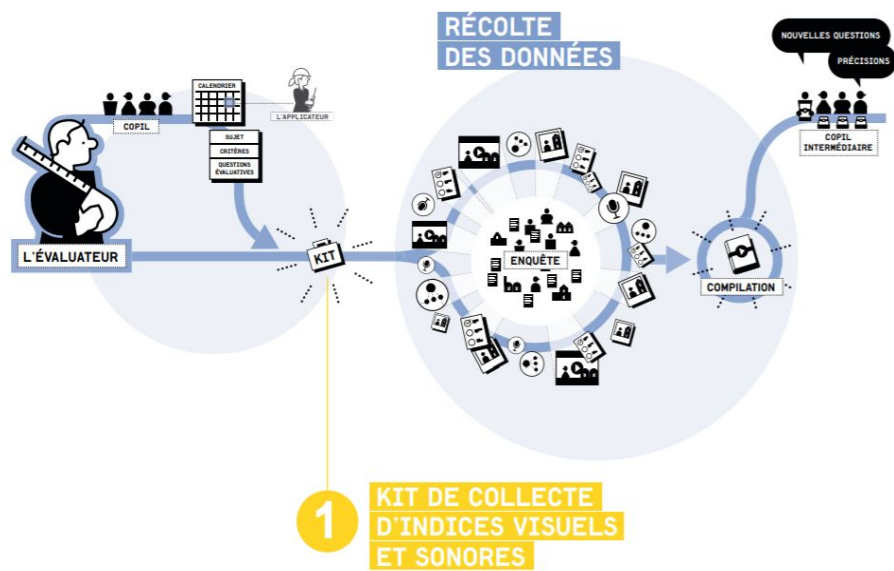
3) Evaluación de las iniciativas y de las políticas públicas, una asignatura primordial

La importancia de **crear espacios que permitan reflexionar** fue destacado como un tema clave, tanto a nivel de evaluación del impacto de los labs como de las políticas públicas.

En Taiwán, generan reflexiones internas sobre los procesos actuales para aprendizajes futuros y usan el método "[After Action Review](#)" como un meta-análisis de cómo ha ido un proceso y cómo mejorar los aspectos metodológico.

En la 27ème région, después de revisar todas las metodologías existentes de evaluación, están diseñando una [metodología propia](#) que logre capturar mejor impactos institucionales, culturales, individuales, etc. A nivel de evaluación de políticas públicas, han sintetizado cómo serían los procesos en 10 años para volver ser procesos transformadores, participativos, ciudadanos, informativos, que mejoren la eficacia y la eficiencia (ver imagen 4).

Imagen 5: La evaluación comprometida



Fuente: Extractado de [Les Eclaireurs](#)

Equipos de trabajo: Perfiles, capacidades, y experiencias

Las experiencias compartidas sugieren que algunos perfiles y capacidades pueden ser fundamentales en los procesos participativos y de innovación, tanto desde el ayuntamiento como desde los laboratorios de participación ciudadana. Estos son algunos de los

aspectos que han sido destacados durante los encuentros como particularmente importantes:

- **El factor humano es determinante:** personas entusiastas y comprometidas independientemente de su formación
- Personas con capacidad y experiencia en **mediar** entre diferentes actores, así como en **traducir** y presentar a audiencias diferentes.
- Reunir equipos diversos con **miradas diferentes** de las temáticas dentro de la administración, para representar distintas perspectivas.
- Personas de **diferentes rangos** (jerarquías) y de diferentes unidades y/o departamentos.
- Importancia de involucrar a **funcionarios/as de primera fila** (Francia) y también los que **trabajan en contacto con los usuarios** (ventanilla) o en los espacios (jardines, por ejemplo).
- Generar **interés y apoyo político**, al menos inicialmente, para poder tener el “poder” de transformación. Metodologías como la inmersión de políticos en territorio (27ème région) o el juego (EU Policy Lab), se usan para hacer este cambio de actitud, de percepción y para sensibilizar.
- Involucrar a **personas que son referentes**, no frente a su posición en el organigrama sino desde una [perspectiva de redes](#). Trabajar con estas personas permite difundir conocimientos y facilitar cambios.

Una parte fundamental en los laboratorios de participación ciudadana es la creación de equipos. Al respecto, hay dos tipos de consideraciones que se hicieron presentes en las conversaciones con expertas de Taiwán, Francia o el EU Policy Lab que creemos especialmente relevantes. La primera es la importancia de que los Laboratorios de políticas públicas estén formados por **equipos multidisciplinares y de formación transdisciplinar**. Algunos de los perfiles señalados como importantes por el EU Policy Lab son: etnógrafos, diseñadores de interacción, sociólogos, arquitectos, expertos en comportamiento, tecnólogos, etc. Francia incluye principalmente a etnográficos, diseñadores, arquitectos/urbanistas en sus procesos.

En segundo lugar, tomar en consideración las **complejidades de los equipos multidisciplinares** compuestos por personas expertas en áreas muy específicas (diferentes terminologías, epistemologías, etc.). Los perfiles transdisciplinares también pueden generar disputas en relación a la **legitimidad de “habilidades”** (¿Quién sabe hacer qué? ¿Hay personas más expertas que otras en una habilidad? ¿Cuánto es de importante el background profesional inicial?).

A partir de ello, se coincide en la importancia de invitar a personas con **habilidades ad-hoc por temáticas** o proyectos de modo de incluir cualquier mirada plural e interesada específicamente en un tema (artistas, afectadas etc.) así como estar conectadas/os a en

una red de actores a niveles locales, nacionales e internacionales en diferentes ámbitos que piensan el tema, para que sea dinámico.

4. Puntos calientes y cuestiones a prestar atención. La mediación: el cuidado de la diversidad.

Pensar la política al servicio de la equidad y la justicia social supone cuestionar una particular configuración de órdenes, roles y funciones donde aquellos que normalmente no tienen parte, toman parte y participan. Ello dirige la atención a todas aquellas prácticas que se nombran como innovadoras y analizar su potencial democratizador. Tomando en consideración esta referencia normativa, consideramos que en el Laboratorio o Unidad de Experimentación de Gobierno como el propuesto debe prestar especial atención a:

- **La capacidad de redistribución** que los procesos de diseño y experimentación de políticas públicas innovadoras engendren. La innovación no debe ser un fin en sí misma, como tampoco un instrumento de mercado destinado a acumular valor entre sus diseñadores y promotores. Muy al contrario, el fin de toda innovación pública debe ser la implementación de políticas más inclusivas, sostenibles y participativas, en las que la pregunta sobre los efectos concretos en términos de redistribución de las relaciones de poder preexistentes debe estar en el centro desde el primer momento.
- **Las prácticas de mapeo inclusivo.** Cuando uno de los objetivos prioritarios es la colaboración de diversidad de actores y saberes para generar procesos de innovación, la preocupación por la inclusividad debe ser constante y transversal a todo el proyecto. Uno de los debates más presentes en este sentido tiene que ver con los criterios de selección de los stakeholders que se van a emplear: algunas experiencias apuestan por dar cabida a las distintas perspectivas existentes respecto a un objeto en juego, mientras que otras abogan por dar peso a las variables sociales. El peligro de obtener representatividad sólo en torno a posibles perspectivas, y no a variables sociales, puede generar exclusiones que redunden en desigualdades previas. En este sentido, en un enfoque “Bottom-up” o “desde abajo”, considera fundamental el diseño de estrategias de mapeo que permitan identificar al abanico más amplio de actores sociales concernidos (desde usuarios extremos a usuarios ausentes), que amplíe las redes de contacto para que éstas extiendan los canales de comunicación “tradicionales” y que planee escenarios sucesivos de aproximación hasta llegar a los espacios a los que la administración

le cuesta más llegar.

- **La escucha del silencio.** No se trata tanto de políticas de discriminación positiva cuanto de cultivar una especial atención y sensibilidad para reconocer e incluir las prácticas, preocupaciones, saberes y estrategias que se ponen en juego en aquellos lugares y por aquellos actores que más alejados se encuentran de los circuitos de representación. Las metodologías empleadas, los canales de comunicación o las formas de traducción pueden ser de ayuda, pero sin un esfuerzo constante por identificar los temas ausentes y escuchar las voces habitualmente silenciadas, generando los dispositivos necesarios para que la conversación y la participación se sostengan en el tiempo, los objetivos de democratización se alejan.
- **Las desconfianzas previas.** Las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía se encuentran preñadas de desencuentros y tensiones cotidianas, muchas de ellas derivadas del propio funcionamiento burocrático de las instituciones. Estas distancias se tornan recelos, cuando no reticencias manifiestas en el caso de los grupos sociales más vulnerabilizados, acostumbrados a un contacto continuo con las instituciones en las que en demasiadas ocasiones se encuentran con obstáculos y trabas administrativas, cuando no con la denegación directa en el acceso a los derechos sociales básicos. La progresiva pérdida de legitimidad de la Administración Pública, ligada a las diferencias entre universos vitales y códigos culturales que a veces se hacen presentes entre empleados públicos y la ciudadanía acaban por generar un punto de partida tejido a base de desconfianzas. Aunque potenciar el desarrollo de la colaboración y confianza entre ambas partes es un objetivo clave de un laboratorio de gobierno, y muy probablemente es de esperar que éstas se originen en el propio proceso, sin orquestar dispositivos capaces de diluir las barreras previas existentes, muy difícilmente este diálogo será posible. En este sentido, muchas prácticas de alianza ya existentes entre funcionarios (trabajadores sociales, profesores, profesionales de la salud) pueden servir de inspiración.
- **Ensamblaje de la diferencia.** Crear procesos de innovación sostenibles donde participen actores con puntos de vista y marcos diferentes implica también hacerse cargo de las relaciones de poder que preñan el proceso de investigación y experimentación. Posiciones socio-económicas desiguales generan multitud de situaciones de desigualdad interna: en la valoración social de los saberes (técnicos, experienciales, etc.), en la disponibilidad de tiempo o capacidad de compromiso, en el grado de conocimiento de los códigos institucionales y de lo político, en el manejo de lo tecnológico y de determinados lenguajes asociados al campo de la innovación. Desigualdades, en definitiva, que impiden la creación de relaciones horizontales, de confianza y la construcción de objetivos compartidos, si no se articulan formas de

composición y ensamblaje internos, atentas en todo momento a las distintas oscilaciones en la jerarquización y desjerarquización presentes en el proceso.

- **Las promesas.** En un tejido social precarizado y con claros signos de cansancio, resulta fundamental calibrar con cuidado las expectativas que se generan en el momento de invitar a la participación y al diálogo. En este sentido, es importante plantearse como reto el ir más allá de experiencias fugaces (que requieren grandes inversiones de energía, generalmente concentradas en plazos breves de tiempo, pero que si no se cuidan mucho, se desvanecen sin operar transformaciones en el territorio) pero sin caer en el extremo de generar expectativas que luego queden cercenadas por los márgenes y los recursos reales con los que se cuenta (efecto globo). Ajustar, por tanto, las expectativas de los actores sociales a las posibilidades reales del Lab es un objetivo fundamental.
- **Apertura al aprendizaje,** que se traduzca en una capacidad de escucha y un descentramiento de la mirada que permita identificar en los territorios a todos aquellos actores y a todas aquellas prácticas que, de facto, ya están produciendo subjetividades y relaciones diferentes con la institución. Innovar no es necesariamente sinónimo de novedad: aprender de lo existente, así como de experiencias del pasado que puedan resultar inspiradoras o dar pistas sobre hacia dónde orientar nuestros pasos.

En definitiva, la puesta en práctica de planes y políticas públicas innovadoras y colaborativas debe asumir el reto de reducir la distancia entre las instituciones y las personas para generar una nueva cultura de lo público, más abierta y común, lo que significa colocarse en un punto de igualdad con aquellos con los que se trabaja, deshacerse de roles y jerarquías para apostar por la escucha y el aprendizaje mutuo, implicando a los ciudadanos en la definición de los problemas y en su solución.

5. Ecosistema innovador y colaboradores claves

Keypartners

Como se ha indicado previamente, el Laboratorio que se propone debe servir como motor para la innovación pública abierta del Ayuntamiento de Madrid. En este proceso se deben identificar aquellos elementos y actores que puedan contribuir a generar un verdadero ecosistema de innovación. El objeto no puede ser otro que aprovechar todo el conocimiento dentro y fuera de la institución.

Los elementos que integran un ecosistema de innovación son:

1) **Talento humano**, orientado a identificar a las personas dentro de la organización y fuera de ésta que puedan contribuir a las labores del laboratorio. En este sentido, será esencial contar con la experiencia previa de Medialab Prado, que a lo largo del tiempo ha identificado numerosas personas que podrían aportar experiencia y conocimiento al un laboratorio de gobierno,

2) **Tecnología**, si bien se puede innovar sin tecnología, hay que tener en cuenta que el uso intensivo de la tecnología está permitiendo acelerar los procesos y la intensidad de la innovación en el sector público. Por ello, es fundamental identificar aliados tecnológicos

3) **Recursos económicos**, la elección del modelo del será fundamental para identificar las fuentes financieras: ¿qué tipo de fuentes queremos? ¿públicas como el Laboratorio de Gobierno de Chile? ¿privadas como la 27eme Region? ¿mixtas como el Behavioural Insights Team del Reino Unido?

4) **Capital social**, tiene que ver con la interrelación entre actores del ecosistema público (otras instituciones públicas, sector privado, tercer sector, ciudadanía, universidades, etc.). En el siguiente apartado de esta sección, se identifican experiencias y posibles “Key partners” con los que se podría crear alianzas

5) **Espacios**, el futuro Laboratorio o Unidad tendrá que definir en qué espacio físico y/o virtuales deberá desenvolverse, teniendo en cuenta estructuras físicas ya existentes como Medialab Prado o la Nave, y todo el potencial que le supondría utilizar herramientas digitales para el trabajo colaborativo y la co-creación.

6) **Canales de comunicación**, la creación y la innovación de poco sirven si no se divulgan y se implantan. Por ello, se necesario crear o utilizar canales ya existentes para la difusión de la innovación. Hacia dentro de la propia organización, se sugiere la utilización de redes sociales digitales ya existentes como Ayre, la red social NovaGov o la creación de nuevas herramientas. Y hacia fuera, para generar una verdadera comunidad en torno a su ecosistema de innovación debe reflexionarse la importancia de ser parte de una red.

A continuación listamos una serie de iniciativas internacionales que son relevantes y conviene tener presente para incluir en la red de aliados además de las tres analizadas y de las redes de innovación presentes en España como pueden ser la red [Innpulso](#), el [Andalabs](#) o [ALC](#).

[The Lab @ DC](#)

Este laboratorio de la ciudad de Washington realiza evaluaciones de alta calidad (incluyendo evaluaciones aleatorias y experimentación rápida e iterativa) para aprender cómo funcionan las cosas y cómo mejorarlas. Centrados en la parte de data analysis a través de evaluaciones ex-ante y ex-post intenta proveer de la mejor evidencia científica a los decisores públicos. También resultan de interés sus proyectos experimentales, desde cámaras corporales para mejorar el trabajo policial, hasta programas flexibles de alquiler para tratar el problema de las personas sin hogar, o un [Form-a-Palooza](#) para simplificar sistemáticamente todos los formularios de gobierno.

[Laboratorio de Gobierno de Chile](#)

Fundado en 2014 y en la esfera estatal, se centra en tres tipos de programas que responden a las ambiciones del laboratorio que buscamos para Madrid: prototipación, investigación y formación. Destacan: 1. el programa de proyectos flexibles, a través de la consultoría ágil y de la prototipación de soluciones; 2. el programa de innovación abierta, que, a través de una red de innovadores públicos fomenta la investigación, la transferencia de experiencias y la co-creación de conocimiento sistematizado; 3. el programa de creación de capacidades, que a través de programa de apoyo institucional, se busca formar y fortalecer las capacidades de las organizaciones públicas para innovar.

[Policy Lab UK](#)

Espacio creativo creado en 2014 y situado en el Gabinete del Gobierno Británico busca construir las habilidades y el conocimiento que la administración necesita para desarrollar las políticas de una forma abierta, basadas en la evidencia, digital y centradas en el usuario. Utiliza cuatro métodos como parte de un protocolo que pueden ser muy interesantes para abordar desafíos urgentes y futuros de las ciudades: 1. la diagnosis: investigan la definición del problema; 2. el diseño, generan evidencia a través del big data y la visión de los usuarios; 3. el desarrollo, generando nuevas e innovadoras ideas; 4. la propuesta, testean y prototipan soluciones para terminar haciendo recomendaciones.

[Innovation Lab at the Public Service Division](#)

Inicia su trabajo en 2012 en Singapur como una pequeña unidad de Design Thinking dentro del Public Service Division (PSD) del Primer Ministro. El mandato inicial era construir un Servicio Público empático que pusiera a los ciudadanos en el centro de la formulación de políticas y se conocieron como "The Human Experience Lab (THE Lab)". A partir del 2016, decidieron que, en vez de trabajar en proyectos para los funcionarios, era importante hacer coaching para que los propios equipos de gobierno hicieran la investigación etnográfica, sense-making, ideación y prototipado de los proyectos desarrollando desde el inicio un sentimiento de "ownership" en relación a los proyectos. En cuanto a participación ciudadana, su portal de [Ideas!](#), plataforma de participación ciudadana que es transversal a todas las agencias de gobierno, como el programa de referencia llamado "[Moments of Life](#)", un proyecto que implica a múltiples agencias y gracias al cual han conseguido que las agencias públicas trabajen de una manera mucho más coordinada.

[Centre for Public Service Innovation](#)

Unidad Sudafricana fundada en 2001 dentro del Ministerio de Servicio Público y Administración, entre sus [actividades](#) destaca el desarrollo de relaciones con otros labs orientadas a: 1) servicios corporativos, punto focal para todos los procesos administrativos, de gestión, RRHH de los programas; 2) I+D, investigación en retos en los servicios públicos; 3) colaboración con partners, pilotaje e incubación de proyectos de innovación; 4) promoción cultura innovadora en instituciones públicas.

En todos los casos se trata de organizaciones que: buscan promover la innovación, cambiar la cultura de gobierno y administración, que están vinculadas a centros de investigación y universidades y que operan con equipos multidisciplinares. Sin embargo, el tipo de actividades que desarrollan o las metodologías que utilizan son diferentes y vale la pena prestar atención a cómo esa peculiaridad señalada puede resultar de interés para una ciudad como Madrid.⁹

6. Escenarios alternativos

En este apartado se busca resumir una serie de alternativas y sugerencias para llevar adelante y poner a prueba un espacio experimental que pueda llamarse laboratorio de gobierno o unidad de experimentación. Sistematizamos una guía de preguntas sencillas que debe formularse un equipo o actor que desee poner en marcha este laboratorio o unidad experimental y alternativas de respuestas a dichas preguntas.

¿Quién lo compone? Debería ser un grupo de profesionales estable y mixto, formado por funcionarios que conocen profundamente la institución y personas contratadas por ser expertos en innovación tecnológica, gobernanza, participación ciudadana, etc. En su seno deberían cobijarse dos tipos de unidades:

- Un **grupo transversal de innovación**, personas especialmente interesadas en la mejora de los procesos o resultados con tiempo de dedicación acordado para las tareas de innovación y capaces de reunirse para:
 - recibir y dar información sobre las propuestas del laboratorio, discutir sus objetivos y analizar sus problemas;
 - seleccionar los casos de análisis y de intervención y los proyectos pilotos y colaborar con ellos, bien en el grupo de trabajo, bien como observadores externos,
 - difundir los cambios y los avances en la propia dirección general o área
 - Tener capacidad de implementación de proyectos y propuestas de experimentación

- **Grupos de trabajo inter áreas** para cada piloto o caso de estudio. Se trata de pensar en grupos de trabajo temporales, compuestos por la dirección del laboratorio, varios miembros del grupo transversal de las áreas implicadas, y aquellas personas externas a la institución invitadas a participar según una variedad de fórmulas: trabajadores del servicio y funcionarios, especialistas externos, usuarios/as, *stakeholders* (es decir, la voz de los intereses variados en

⁹ Pueden verse más experiencias en <https://apolitical.co/government-innovation-lab-directory/>

torno a la cuestión), ciudadanía en grados diferentes de participación según su relación con el tema. El grupo de trabajo:

- acordará el método de trabajo, los plazos, los recursos necesarios, los participantes y su grado de implicación;
- reunirá la información o la generará mediante visitas, estudios, consultas, comparaciones con otras administraciones, etc.;
- hará una propuesta de proyecto piloto,
- hará el seguimiento de su puesta en práctica,
- se ocupará de evaluar, explicar y difundir sus resultados, primero al grupo transversal y luego a la estructura administrativa y cuando sea necesario a la ciudadanía.

¿Dónde se sitúa? Existen varias posibilidades según la autoridad y relevancia que se quiera dar al laboratorio:

- depender directamente de Alcaldía o de la gerencia de la ciudad para tener autoridad y visibilidad y ser transversal. Esta es la opción más transformadora para poder llevar a cabo los cambios en la Administración en tanto permite eliminar barreras internas y desarrollar proyectos que cuestionaban las formas de trabajo tradicionales e introducen cambios estructurales de gran calado
- situarse en un área como participación y transparencia poniendo el acento en la participación ciudadana y la colaboración con el sector privado y el tercer sector;
- situarse en cualquier área de gobierno, como una forma de iniciar cambios en políticas o formas de administrar concretas, y asumir riesgos sin una excesiva centralidad.

¿En qué casos puede trabajar?

Los casos deben seleccionarse según una serie de criterios: deben ser relevantes, visibles y variados de modo que permitan un grado de experimentación y riesgo sin poner en peligro el servicio, y sirvan de inspiración para otros cambios. Es fundamental que se trate de casos de intervención que permitan acercamientos y metodologías muy diferentes para aumentar el acervo de conocimiento colectivo y a la vez casos que puedan tener un impacto social relevante. Ejemplos:

- Innovación en servicios básicos como el transporte o la limpieza, que precisan nuevas formas de abordar el problema, de utilizar la información, de gestionar y de comunicar con la ciudadanía, los comerciantes, etc.
- Nuevos modelos de gestión de un equipamiento o red pública, por ejemplo, proyectos de participación y de gestión compartida con asociaciones de vecinos y voluntariado en centros deportivos, culturales, bibliotecas o espacios de igualdad.
- Cambios tecnológicos, como la introducción de la tecnología blockchain en un servicio o procedimiento que precise trazabilidad y seguridad.

- Dilemas urbanos. El laboratorio puede colaborar dibujando escenarios para problemas complejos de la nueva economía, como la presencia de plataformas de transporte compartido o las nuevas formas comerciales, analizando datos existentes y evaluando las soluciones junto con los interesados y la ciudadanía.
- Propuestas de soluciones para cuestiones de futuro, como la mitigación del cambio climático, que obliga a transformar la política de la ciudad, desde la movilidad a la construcción de vivienda o la gestión del agua.

¿Con qué metodologías?

Lo fundamental es responder a dos preguntas:

- Quién debe participar. Se trata de crear para cada caso el grupo de trabajo más adecuado, combinando responsables internos del servicio, con personas expertas, y stakeholders con puntos de vista e intereses variados. Los grupos de trabajo son el corazón de la metodología.
- Qué información reunir y cómo hacerlo. Tener la información más precisa y relevante es una de las principales razones de ser de este laboratorio: debe conocer los datos y analizarlos, establecer indicadores de tendencias, buscar lo que falte mediante encuesta, observación, cualitativos, etc.

A partir de ahí lo importante es establecer con el grupo de trabajo un proyecto piloto que permita poner a prueba los cambios, mediante diversas fórmulas:

- **Experimentos**, en los cuales se simula, duplica o “aísla” un servicio, un procedimiento o una parte de una política pública para hacerla de forma diferente y ver cómo funciona sin obligar a una transformación general.
- **Reflexiones y cambios conceptuales o culturales**: a veces se tratará de proponer al grupo de trabajo material y escenarios para que reflexione sobre dilemas o conflictos y elabore pequeños o grandes cambios que luego pueden extenderse por la estructura.
- **Visitas o residencias**: para lograr cambios a veces será necesario “residir” por un tiempo en un equipamiento o en un departamento y observar lo que se sucede para proponer transformaciones contando con el equipo y con un grupo de usuarios. Los intercambios o visitas entre funcionarios son una forma excelente de aprender lo que hacen otros y de cooperar.

Conclusiones

Como hemos visto a lo largo del trabajo, existen numerosos modelos de laboratorio de gobierno o unidades de innovación administrativa que podrían ser interesantes para una ciudad como Madrid. Lo que está claro es que cualquiera que se elija debe cumplir las siguientes condiciones:

- ser una unidad autónoma, que pueda generar y difundir la innovación sin pensar o hacer más compleja la gestión actual.

- estar integrado en la estructura de la administración y adaptarse a sus lógicas para ser relevante.

Unidad de gestión y decisión, con capacidad para proponer cambios, ponerlos en práctica, evaluarlos y difundir los resultados, sus funciones serían:

- Análisis de tendencias, datos y prospección. La unidad tendrá capacidad para reunir información relevante del resto de la estructura, analizarla y valorar qué transformaciones pueden ser útiles para mejorar la acción pública.
- Selección de casos en los que trabajar durante un plazo de tiempo suficiente pero acotado.
- Realización de pilotos o de experimentos, con las unidades de gestión interesadas y los stakeholders adecuados a cada caso, poniendo en práctica los cambios y valorando sus resultados y sus problemas.
- Propuesta de difusión de la innovación, estrategia para ampliar la escala y difundir la nueva tecnología, procedimiento, cultura, o forma de trabajar a la unidad administrativa o departamento encargado del servicio.

