

# Panorama de la Gestión Pública

## en América Latina y el Caribe, 2025

Innovar en el Estado para  
gestionar las transformaciones  
indispensables



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



# Panorama de la Gestión Pública

## en América Latina y el Caribe, 2025

---

Innovar en el Estado para  
gestionar las transformaciones  
indispensables



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**José Manuel Salazar-Xirinachs**  
Secretario Ejecutivo

**Javier Medina Vásquez**  
Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.  
Oficial a Cargo del Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

**Sally Shaw**  
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue preparado bajo la supervisión de Javier Medina Vásquez, Secretario Ejecutivo Adjunto a. i. de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficial a Cargo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, en el marco de las actividades del programa de trabajo del ILPES. La coordinación y redacción general estuvo a cargo de Valeria Torres, Oficial de Asuntos Económicos del ILPES. Participaron también en la redacción del documento Dante Arenas, Irene Azócar, María José Beck, Eva Hopenhayn, María Fernanda Martínez, Alejandra Naser y Bárbara Silva, del ILPES; Andrés Boeninger, de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva, y Matías Bianchi y Rafael Popper, Consultores del ILPES. Se agradece el apoyo de Francisca García, del mismo Instituto, en la elaboración de los diagramas incluidos en la publicación.

El documento se preparó en el marco de las actividades del convenio de colaboración entre la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para fortalecer la innovación y nuevos modelos de gobernanza multinivel para impulsar la efectividad y legitimidad de la gestión pública.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/PUB.2025/29  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2026  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2500828[S]

---

Notas explicativas de los elementos gráficos:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2025/2026) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2025: innovar en el Estado para gestionar las transformaciones indispensables*. (LC/PUB.2025/29).

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Agradecimientos

Se agradecen los aportes sustantivos a la preparación de este documento realizados por Piret Tõnurist, Líder de Innovación Gubernamental, y Joaquín Collao, Economista y Analista de Políticas Públicas, ambos de la Dirección de Gobernanza Pública de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

El documento se benefició también de las discusiones sostenidas en el taller de expertos “Innovación pública y gestión de las transformaciones,” organizado en conjunto con la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle en Cali (Colombia) en julio de 2025. Se agradecen especialmente los comentarios de Rubén Darío Echeverry, Tulio Ferney Silva, Byron Otálvaro, Andre Noel Roth Deubel, Leonardo Solarte, Raúl Tabarquino y Edgar Varela Barrios de la Universidad del Valle; Álvaro Zapata, de la Universidad del Norte (Colombia), y Ángela Penagos, Directora de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Bogotá. El documento se benefició asimismo de un taller sobre innovación y gestión de las transformaciones con funcionarios públicos de la región, liderado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL y Asuntos del Sur, en el marco del Encuentro Iberoamericano de Innovación Pública, organizado por el Laboratorio de Gobierno del Ministerio de Hacienda de Chile, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la CEPAL, a través del ILPES, con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la sede de la CEPAL en Santiago, en julio de 2025.

La descripción de las experiencias nacionales y la identificación de factores habilitadores clave para sostener la capacidad innovadora en el sector público se vio beneficiada de los aportes y comentarios realizados a versiones anteriores de este documento por Francisco Gaetani, Secretario Extraordinario para la Transformación del Estado en el Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos del Brasil, así como por el equipo de la Secretaría Nacional de Planificación del Ministerio de Planificación y Presupuesto de ese país, en especial por Virginia de Ângelis Oliveira de Paula, Secretaria Nacional de Planificación de dicho Ministerio; por el equipo del Laboratorio de Gobierno del Ministerio de Hacienda de Chile, en especial por Orlando Rojas, Director Ejecutivo, y Francisca Moya, Coordinadora del Índice de Innovación Pública de dicho Laboratorio; por el equipo de la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia; por el equipo del Instituto de Planificación de Jamaica, en especial por Wayne Henry, Director General y Presidente de la Junta Directiva del Instituto; por Isaac Vásquez Montilla, Director de Innovación del Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana, y por el equipo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Uruguay, en especial por Rodrigo Arim, Director, y Daniel Greif, Coordinador del Área de Planeamiento.

Se agradecen también los valiosos aportes y comentarios realizados por Camila Madeiros, Directora de Innovación de GNova Lab, Brasil; Patricio Lloret, Director de Proyectos e Innovación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Pablo Pascale, Jefe de la División de Innovación Pública y Ciudadana de la SEGIB; Carolina Cornejo, José Antonio García y Renzo Falla, de la Alianza para el Gobierno Abierto, y Alejandro Belmonte y Florencia Cavalli, de Asuntos del Sur.



Prólogo.....	9
Introducción.....	11
<b>Capítulo I</b>	
<b>La innovación pública como motor de transformación.....</b>	<b>19</b>
A. Definiciones fundamentales y evolución conceptual .....	21
1. Tipologías de innovación pública.....	22
2. Tendencias y enfoques emergentes .....	24
B. Del enfoque clásico de modernización al paradigma de la gestión de las transformaciones.....	28
1. Innovación y capacidad técnica: decisiones basadas en el aprendizaje, no en la inercia .....	28
2. Innovación y capacidad operativa: mover estructuras para que las políticas funcionen .....	29
3. Innovación y capacidad política: legitimidad para cambiar y sostener el rumbo .....	29
4. Innovación y capacidad prospectiva: preparar al Estado para escenarios futuros inciertos .....	30
5. Innovar para gestionar transformaciones.....	30
C. La innovación pública como función organizacional integrada: una capacidad estratégica del Estado para conducir el avance hacia el futuro deseado.....	31
1. La innovación pública como capacidad estructural.....	31
2. Innovación pública integrada para el logro de misiones y los ODS.....	32
D. El vínculo entre innovación, confianza y valor público .....	34
1. La innovación pública como motor de cambio institucional .....	34
2. Riesgos, desafíos y factores críticos para construir el vínculo entre innovación pública y confianza .....	36
Bibliografía .....	37
<b>Capítulo II</b>	
<b>Gobernanza y propósito en la innovación pública .....</b>	<b>41</b>
A. ¿Cómo innovar en el Estado? Distintos modelos implementados en América Latina y el Caribe .....	43
B. Conducir la innovación pública con propósito .....	47
C. Enfoque sistémico para sostener la capacidad innovadora.....	52
1. Brasil: innovación para generar transiciones más justas e inclusivas.....	56
2. Chile: innovación basada en el conocimiento, la participación y la inclusión.....	60
3. Colombia: la innovación como política transversal de la gestión de gobierno.....	64
4. Jamaica: innovación para fortalecer la protección social y el sistema educativo .....	67
5. República Dominicana: la innovación a disposición de la agenda para el desarrollo sostenible .....	70
6. Uruguay: innovación para impulsar el desarrollo actual y futuro .....	73
7. Innovación pública con propósito: lecciones regionales y capacidades para sostener transformaciones .....	80
D. Innovación y transición hacia un modelo SMARTER de la gestión pública .....	82
1. Innovación en la planificación para el desarrollo.....	83
2. Innovación en la elaboración del presupuesto .....	86
3. Innovación en la gestión de las inversiones públicas .....	89
4. Innovación en los sistemas de monitoreo y evaluación.....	91
5. Mejora de la gestión pública mediante el modelo prospectivo SMARTER .....	93
Bibliografía.....	98
<b>Capítulo III</b>	
<b>Ecosistemas colaborativos para innovar .....</b>	<b>101</b>
A. Colaboración interinstitucional y cocreación con actores diversos .....	103
B. El gobierno abierto y los datos abiertos como habilitadores.....	109
1. El gobierno abierto como motor de la innovación pública colaborativa .....	110
2. Los datos abiertos de gobierno, habilitadores para soluciones centradas en las personas .....	112

C.	Los laboratorios de innovación pública, espacios de experimentación y aprendizaje.....	114
1.	Principales objetivos de los laboratorios de innovación pública .....	117
2.	Contextualización y análisis histórico .....	118
3.	Laboratorios de innovación pública adscritos a ministerios y secretarías .....	119
4.	Laboratorios de innovación pública adscritos a gobiernos subnacionales.....	123
5.	Laboratorios de innovación pública adscritos universidades, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.....	124
6.	Reflexiones finales: desafíos y lecciones aprendidas.....	127
D.	Redes, participación ciudadana y coproducción de soluciones .....	129
	Bibliografía.....	133
<b>Capítulo IV</b>		
	<b>Capacidades habilitantes para la innovación pública.....</b>	<b>135</b>
A.	Liderazgo transformador y empoderamiento de los equipos .....	138
B.	Recursos financieros, humanos y tecnológicos.....	140
C.	Una cultura organizacional que promueve la creatividad y el aprendizaje .....	144
D.	Medición del impacto, sostenibilidad y escalabilidad de las innovaciones.....	146
E.	Innovar en el Estado mediante las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP).....	148
	Bibliografía.....	150
<b>Capítulo V</b>		
	<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>153</b>
A.	La agenda pendiente: de los proyectos aislados a los sistemas permanentes de innovación .....	155
B.	De la innovación a la confianza: capacidades estatales y gobernanza anticipatoria para la transformación pública.....	157
	Bibliografía.....	158
<b>Cuadros</b>		
Cuadro II.1	Dimensiones y factores de análisis del marco analítico de la capacidad innovadora de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).....	54
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe (7 países): marcadores y etiquetas presupuestarias, a diciembre de 2025 .....	87
Cuadro III.1	Argentina, Colombia y México: experiencias de gobierno abierto local como motor de innovación y transformación.....	111
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe: ejemplos de laboratorios de innovación adscritos a gobiernos subnacionales.....	123
Cuadro IV.1	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) habilitantes de la innovación.....	149
<b>Gráfico</b>		
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (18 países): evolución del puntaje promedio del conjunto de países en la Encuesta de Presupuesto Abierto, según dimensiones, 2019, 2021 y 2023 .....	88
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	De la prueba piloto al sistema: los cuatro tipos de cambio en el modelo de crecimiento disruptivo sostenible .....	15
Recuadro I.1	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como motor de la innovación estatal: nuevas soluciones para acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible .....	25
Recuadro I.2	De iniciativas aisladas a carteras de innovación: conducir la innovación estratégicamente.....	33
Recuadro II.1	Gobernanza colaborativa para activar la innovación: el caso del Consejo Nuevo León en el estado de Nuevo León (México).....	46
Recuadro II.2	Aplicaciones de la inteligencia artificial en el desarrollo de ciudades inteligentes en América Latina y el Caribe.....	48
Recuadro II.3	Innovar en todo el Estado, más allá del Poder Ejecutivo.....	83
Recuadro III.1	Herramientas para el trabajo multisectorial con perspectiva de futuro: análisis de asuntos críticos, marco metodológico CASI-F y hojas de ruta de acción .....	104
Recuadro III.2	De la deliberación a la acción: continuidad de la prospectiva aplicada a la bioeconomía en Chile y el Uruguay .....	107
Recuadro III.3	América Latina y el Caribe: ejemplos de reutilización de datos abiertos de gobierno y aplicaciones (web o móviles) desarrolladas .....	113
Recuadro III.4	Ciudades que transforman.....	122

Recuadro III.5	Algoritmos Públicos: innovación de punta a través de la colaboración .....	125
Recuadro IV.1	Invertir en las personas, la clave para transformar el Estado.....	137
Recuadro IV.2	Aprendizaje continuo en el sector público, una necesidad estratégica .....	141
Recuadro IV.3	Modernización de la gestión pública e innovación: la experiencia del Perú.....	144
Recuadro IV.4	Formación virtual accesible y de calidad para funcionarios públicos: las experiencias del Brasil, Chile y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL.....	145
Recuadro IV.5	Capacidades para innovar en el Estado: la experiencia del índice de innovación pública (IIP) de Chile.....	147

## Diagramas

Diagrama I.1	Tipologías de innovación pública.....	22
Diagrama I.2	Teoría del cambio renovada: del diseño de servicios al valor público sostenible.....	35
Diagrama II.1	Facetas de la innovación pública del Observatorio de Innovación del Sector Público de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) .....	48
Diagrama II.2	Marco analítico de la capacidad innovadora de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) .....	53
Diagrama II.3	Complementariedad entre el marco analítico de la capacidad innovadora de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el enfoque de capacidades TOPP de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) .....	55
Diagrama II.4	Modelo SMARTER para una gestión pública innovadora y orientada al futuro.....	94
Diagrama III.1	Fases de la metodología Ágil del Laboratorio de Gobierno de Chile.....	120



## Prólogo

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado un diagnóstico acerca de los retos fundamentales del desarrollo a los que se enfrenta la región en la década de 2020, que se ha ido actualizando con el paso del tiempo. Dicho diagnóstico hace hincapié en tres trampas del desarrollo que se refuerzan mutuamente y que afectan en diferente medida a todos los países de la región: i) una trampa de baja capacidad para crecer y transformar, ii) una trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social y iii) una trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva<sup>1</sup>.

Estas trampas persisten aún, a pesar de los avances que han tenido lugar en un gran número de dimensiones económicas y sociales a lo largo de las décadas. Por ejemplo, de 2014 a 2023, el crecimiento de la región fue de apenas un 0,9% por año, la mitad de la tasa del 2,0% a la que la región creció durante la conocida como “década perdida” de los años ochenta, debido en gran parte a la crisis de la deuda externa. La CEPAL considera que, en la actualidad, la región está atravesando una segunda década perdida. Esta baja tasa de crecimiento no es una cuestión únicamente económica, sino que va acompañada de una ralentización de la notable tendencia a la reducción de la pobreza que la región venía exhibiendo desde la década de 1990, de la tasa más baja de creación de empleo que se ha registrado en las últimas décadas, y de espacios fiscales limitados por el bajo nivel de recaudación tributaria.

Estos factores internos de la región, que limitan el progreso hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, interactúan con los cambios que se han producido recientemente en la economía y la geopolítica mundiales, los cuales plantean nuevos desafíos y obstáculos para el crecimiento y el desarrollo, así como para la superación de los círculos viciosos vinculados a las tres trampas del desarrollo que se acaban de describir. Entre estos cambios, cabe mencionar la incertidumbre geopolítica, las disrupciones tecnológicas aceleradas, los choques climáticos cada vez más frecuentes y una creciente desafección ciudadana hacia las instituciones públicas. La conjunción de todos estos factores ha hecho que, en 2026, América Latina y el Caribe se encuentre en una encrucijada histórica. En este escenario, los Estados enfrentan exigencias cada vez más complejas: responder a las urgencias inmediatas sin perder la capacidad de orientar transformaciones a largo plazo que restituyan a los procesos de desarrollo su sentido, legitimidad y finalidad.

En este sentido, la Comisión ha hecho un llamado a repensar y reimaginar no solo qué debe hacerse, sino también cómo ha de hacerse, a fin de poder incidir de manera más efectiva en las transformaciones indispensables para los modelos de desarrollo de los países de la región<sup>2</sup>. El desafío decisivo reside en cómo llevar a cabo esas transformaciones, sostenerlas a lo largo del tiempo y adaptarlas a contextos de alta complejidad e incertidumbre. Transformar el Estado no es un ejercicio meramente tecnocrático; es un proceso profundamente político e institucional que exige una combinación de conocimientos, capacidades operativas, liderazgo y legitimidad social, así como una lectura estratégica de los contextos en los que se gobierna.

En este marco, el hecho de innovar en el ámbito público adquiere un significado renovado. No se trata simplemente de modernizar por modernizar ni de replicar modelos externos, sino de promover formas distintas de ejercer la acción pública que refuercen la capacidad estatal para crear valor público, mejorar los resultados y reconstruir la confianza democrática. La innovación pública, entendida como función estructural y no como una sucesión de proyectos aislados, implica introducir cambios significativos en los procesos, las herramientas, las interacciones y, sobre todo, las mentalidades. Asimismo, exige al Estado aprender, experimentar, corregir y anticiparse, a fin de superar la trampa institucional y de gobernanza poco efectiva que durante décadas ha limitado el desarrollo de la región.

Innovar, sin embargo, no es un fin en sí mismo. Es, ante todo, una manera distinta de gobernar, que coloca a las personas —ciudadanía, usuarios, servidores públicos y comunidades— en el centro del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas. Ello implica reconocer las necesidades reales, incorporar saberes diversos, reducir las barreras de acceso y alcanzar soluciones que generen un valor público con resultados tangibles en la vida cotidiana de la

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P-\*).

<sup>2</sup> Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P-\*).

población. Sin esta sólida conexión con las personas, la innovación corre el riesgo de volverse irrelevante, excesivamente tecnocrática o desconectada de las demandas sociales. En otras palabras, es importante integrar los temas de gobernanza en el diseño de las políticas, en lugar de considerar los retos institucionales y de gobernanza como factores exógenos.

Al mismo tiempo, la innovación pública exige contar con un propósito claramente definido. En contextos de gran complejidad, la innovación solo genera legitimidad cuando está guiada por objetivos públicos claros, compartidos y comprensibles. El propósito actúa como una brújula: ordena las prioridades, alinea a los actores, orienta la experimentación y permite evaluar si los cambios introducidos contribuyen efectivamente a resolver los problemas colectivos. Sin propósito, la innovación se dispersa; con propósito, se convierte en una herramienta para transformar sistemas y no solo procedimientos.

Por ello, en la presente edición del *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, se propone avanzar de una lógica de iniciativas dispersas a una integración de la innovación pública en la gestión del Estado. Ello supone organizar la innovación como una función estructural, conectada con la planificación, el presupuesto, la regulación y la provisión de servicios; pasar de proyectos piloto aislados a carteras estratégicas, y superar la cultura institucional de compartimentos estancos mediante enfoques sistémicos y colaborativos. La innovación solo puede ampliar su escala y perdurar cuando se institucionaliza, se financia adecuadamente y se enmarca en reglas y rutinas que trascienden los ciclos políticos.

Un componente central de esta agenda —y uno de los principales desafíos en los que debe trabajar la región— es la innovación orientada a la planificación y la gobernanza anticipatoria. América Latina y el Caribe continúa operando, en gran medida, a partir de lógicas reactivas y de corto plazo, y sus Estados se encuentran atrapados en la gestión permanente de crisis sucesivas. Fortalecer la capacidad de anticipación no significa poder predecir el futuro, sino desarrollar prácticas sistemáticas de exploración de tendencias, análisis de señales emergentes, construcción de escenarios y uso estratégico de toda esa información para la toma de decisiones en el presente. Es fundamental institucionalizar la capacidad de anticipación para reducir los costos de ajuste, evitar formular políticas obsoletas ya desde su origen y aumentar la resiliencia estatal frente a choques futuros.

Adoptar una mentalidad experimental y adaptativa, en este contexto, constituye un acto de responsabilidad pública. Significa crear espacios seguros para probar, aprender y ajustar; diseñar innovaciones con base empírica, evaluables y escalables, y gestionar los riesgos de manera deliberada y transparente. En sistemas institucionales frágiles, la experimentación disciplinada permite construir confianza, demostrar resultados y convertir la innovación en una fuente de legitimidad, y no de incertidumbre adicional.

El marco integrador de los contenidos de este documento es el ofrecido por el enfoque de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Las capacidades técnicas permiten comprender problemas complejos a partir de una base empírica rigurosa; las capacidades operativas traducen las decisiones en resultados concretos; las capacidades políticas ayudan a generar acuerdos, respaldo y continuidad, y las capacidades prospectivas permiten poner en práctica la anticipación y la orientación estratégica. Entendidas como un sistema interdependiente, estas capacidades son la base para que los Estados pasen de simplemente reaccionar a los cambios a conducirlos con un propósito.

Por último, este documento invita a reflexionar sobre el tipo de Estado que la región necesita en el siglo XXI: un Estado que ponga a las personas en el centro, que innove con sentido, que sea capaz de anticiparse sin perder legitimidad y que aprenda de manera constante. Un Estado que no renuncie a su rol estratégico, pero que reconozca que gobernar en la actualidad implica dialogar, coordinar y coproducir, sin diluir su responsabilidad última frente a la ciudadanía.

Innovar para transformar, en suma, significa fortalecer la capacidad del Estado para decidir hoy con conciencia del mañana y para generar resultados que tengan un impacto real en la vida de las personas. Esta edición del *Panorama de la Gestión Pública* ofrece un marco para avanzar del diagnóstico a la acción, del “qué” al “cómo”, y para construir instituciones más resilientes, legítimas y orientadas al futuro en América Latina y el Caribe.

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta una crisis del desarrollo que se manifiesta en tres trampas interconectadas que limitan sus posibilidades futuras: una trampa de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva. Estas limitaciones estructurales operan como frenos al avance hacia umbrales que permitan cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en un contexto internacional marcado por transiciones geopolíticas y económicas y presiones externas (Salazar-Xirinachs, 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024, 2025a).

El diagnóstico coincide con análisis recientes de organismos regionales que subrayan que América Latina y el Caribe continúa enfrentando déficits en lo referente a un crecimiento sostenido y productivo, persistentes desigualdades socioeconómicas y retos significativos en la calidad de la democracia y la capacidad estatal para responder a problemáticas complejas como el cambio climático, la exclusión social, la desigualdad y los nuevos desafíos que plantean las transformaciones tecnológicas. Prueba de ello es que la mayoría de los indicadores muestran que la región no progresa al ritmo requerido para alcanzar los ODS en 2030, lo que subraya la necesidad de realizar transformaciones profundas en los modelos de desarrollo y en las capacidades de los Estados para promover un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024, 2025a; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] et al., 2025).

La baja productividad, el crecimiento insuficiente y la débil convergencia con las economías avanzadas limitan la reducción de la pobreza, la creación de empleos de calidad y la disponibilidad de recursos fiscales para financiar la inversión pública y el gasto social, lo que dificulta además la transición hacia modelos productivos más sostenibles e inclusivos. Estas restricciones no son meramente técnicas ni exógenas, sino que están estrechamente vinculadas a la fragilidad y disfuncionalidad de los sistemas políticos e institucionales de la región, caracterizados por dificultades para construir acuerdos de largo plazo, capacidades estatales limitadas y déficits de gobernanza, lo que obstaculiza la formulación e implementación sostenida de políticas de desarrollo (CEPAL, 2024; CEPAL et al., 2025).

La persistente desigualdad y la baja cohesión social son fenómenos multidimensionales que perpetúan inequidades, restringen la movilidad social y alimentan el malestar y la desconfianza interpersonal e institucional, debilitando las bases necesarias para conformar sociedades más justas y resilientes. Esta situación se ve reforzada por marcos normativos y culturales predominantes en amplios sectores de las élites de la región, que tienden a atribuir la desigualdad a factores individuales —como el esfuerzo o el mérito— y a minimizar sus causas estructurales. Estas visiones limitan la legitimidad social y política de las políticas redistributivas y reducen la voluntad para enfrentar la desigualdad de manera sostenida, contribuyendo así a su persistencia (CEPAL, 2021).

Por su parte, el hecho de tener capacidades institucionales insuficientes y una gobernanza poco efectiva limita la implementación de políticas públicas transformadoras y reduce la capacidad de los Estados para responder a los desafíos presentes y

futuros. Este problema no solo afecta la eficacia de las políticas, sino que también erosiona la confianza ciudadana, un pilar fundamental de la estabilidad democrática<sup>1</sup>.

Para superar esta crisis del desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone 11 grandes transformaciones que abarcan desde promover un crecimiento sostenible e inclusivo, reducir la desigualdad y ampliar la protección social hasta promover un gran impulso ambiental para enfrentar el cambio climático, acelerar la transformación digital, profundizar la integración regional y fortalecer la macroeconomía para el desarrollo. Un elemento transversal a todas estas transformaciones es la necesidad de consolidar capacidades institucionales y arreglos de gobernanza que permitan gestionar el cambio de forma efectiva, participativa y estratégica. Se trata de avanzar desde la identificación de “qué” transformaciones son necesarias hacia “cómo” gestionarlas en un contexto de incertidumbre global y crecientes tensiones sociales (CEPAL, 2024). Ello supone aprender de la experiencia acumulada y convertir ese aprendizaje en decisiones, capacidades y rutinas organizacionales que sostengan las transformaciones en el tiempo.

En el núcleo de esta propuesta se sitúa la gestión de las transformaciones como eje articulador de un enfoque renovado del desarrollo, como lo plantea la CEPAL (2024). Desde esta perspectiva, el éxito de una política pública no depende únicamente de su solidez técnica, sino de la capacidad de las instituciones y de la sociedad para producir resultados sostenibles en el tiempo, adaptarse a contextos cambiantes y sostener políticamente los procesos de cambio. Para ello se requieren capacidades institucionales en cuatro dimensiones —técnicas, operativas, políticas y prospectivas— articuladas con mecanismos efectivos de gobernanza, una legitimidad basada en el diálogo social y una lectura estratégica de la economía política (CEPAL, 2024; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025).

El enfoque de capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) que ha desarrollado y promueve la CEPAL es parte de un marco analítico y operativo para la gestión de las transformaciones, que supera las visiones estáticas o fragmentadas de las capacidades estatales y las concibe como un sistema dinámico y adaptativo. Este enfoque es complementario —y no sustitutivo— del enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo, en la medida en que las capacidades institucionales constituyen el soporte necesario para definir objetivos claros, alinear incentivos, coordinar a actores y convertir recursos y decisiones políticas en resultados concretos y medibles. En contextos de alta complejidad e incertidumbre, fortalecer las capacidades no es un fin en sí mismo, sino una condición para mejorar el desempeño del Estado y su capacidad efectiva de generar valor público y resultados de desarrollo (CEPAL, 2024; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025; García Moreno y García López, 2013).

Este enfoque propone desplazar la discusión desde las coordenadas ideológicas hacia las condiciones efectivas de la acción colectiva, entendida como un proceso que articula tanto la oferta institucional del Estado como las demandas, expectativas y capacidades de organización de la sociedad. Lo central no es contraponer modelos, sino construir capacidades que permitan diseñar, implementar, sostener y evaluar políticas públicas en interacción con actores sociales, económicos y territoriales, incorporando mecanismos de participación, deliberación y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, la transformación no se mide únicamente

<sup>1</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) concibe las capacidades institucionales como el conjunto articulado de funciones interdependientes que permiten a las instituciones orientar estratégicamente la acción pública, implementar políticas con eficacia, construir legitimidad y adaptarse a contextos de cambio e incertidumbre (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025).

por la pertinencia de sus objetivos ni por la fortaleza de la oferta estatal, sino por la capacidad del sistema político-institucional para procesar demandas sociales, generar legitimidad y construir acuerdos amplios que hagan las políticas viables y sostenibles en el tiempo.

En este contexto, la gestión pública no puede concebirse como un ejercicio meramente técnico o administrativo ni como un ámbito aislado del resto de las funciones del Estado. Debe entenderse como un conjunto integrado de capacidades estratégicas que interactúan de manera permanente con la gestión presupuestaria, la tesorería pública y la planificación, reconociendo explícitamente su interdependencia. Para ello es necesario superar los enfoques que consideren estas funciones como compartimentos estancos y avanzar hacia una visión sistémica que articule la anticipación, la toma de decisiones legítimas y la coordinación interinstitucional y multinivel. Esto permite fortalecer la coherencia estratégica, la eficacia operativa y la capacidad de respuesta en contextos de incertidumbre, junto con promover una cultura de aprendizaje continuo que contribuya a sostener los procesos de transformación en el tiempo<sup>2</sup>.

Este esfuerzo exige situar la dignidad humana y el bienestar colectivo como principios rectores de la acción pública, reafirmando el sello ético de la gestión estatal: servir a las personas, generar valor público y resguardar el interés general por encima de intereses particulares o coyunturas ideológicas.

En este contexto, la innovación pública constituye un componente relevante para fortalecer las capacidades del Estado, sin sustituir los procesos políticos ni las funciones sustantivas de la gestión pública. La innovación pública no se limita a la creación e implementación de soluciones nuevas o significativamente mejoradas, sino que implica también gobernar de manera diferente, incorporando enfoques de cocreación con la ciudadanía y otros actores, mecanismos de experimentación, prueba y aprendizaje, y procesos de testeo que permitan ampliar oportunamente la escala de aquello que funciona y corregir a tiempo lo que no funciona. Desde esta perspectiva, la innovación pública abarca un amplio conjunto de instrumentos institucionales, organizacionales y procedimentales orientados a mejorar la calidad del ciclo de las políticas públicas<sup>3</sup>. La información acumulada por diversos organismos y experiencias regionales —incluidos los laboratorios de innovación pública desarrollados en países como la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile y México— muestran que estos enfoques contribuyen a fortalecer la capacidad estatal para aprender, adaptarse y responder de manera más efectiva en contextos complejos y cambiantes, con un foco en la generación de valor público, la equidad territorial y una gestión orientada a las personas (Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública, 2020; CLAD, 2020; Secretaría General Iberoamericana, 2024; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Secretaría General Iberoamericana, 2024).

<sup>2</sup> Véanse al respecto la *Agenda Regional de Gobernanza de la Planificación y la Gestión Pública para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2025b), aprobada en la XX Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (Brasilia, 2 y 3 de octubre de 2025), y el documento en que se basó su elaboración: *Bases para una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública: innovando para transformar el futuro de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2025c).

<sup>3</sup> A lo largo de este documento se entiende la innovación pública como la incorporación de ideas, procesos, servicios o formas de gestión nuevas —o mejoradas— en el Estado, con el propósito de fortalecer su funcionamiento y generar valor para la ciudadanía. Este enfoque no solo considera el desarrollo de soluciones, sino también la evolución en las formas de gobernar, promoviendo la colaboración con diversos actores y el uso de la experimentación, el aprendizaje y la mejora continua para fortalecer las políticas públicas. Pueden verse más detalles en el capítulo I.

No obstante, la innovación pública no constituye un fin en sí mismo. Su desarrollo debe estar orientado por principios de ética pública y por un propósito claro de interés general, que permitan priorizar las iniciativas que efectivamente contribuyen al bienestar colectivo. En este sentido, innovar en el Estado implica también asumir criterios de responsabilidad, legitimidad y transparencia, asegurando que los procesos y resultados se alineen con los valores democráticos y con la generación de valor público.

Los desafíos que se enfrentan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible refuerzan la urgencia de fortalecer las capacidades estatales y consolidar la innovación pública como una función estratégica y permanente del Estado. A menos de cinco años del plazo establecido, el progreso de la región sigue siendo insuficiente y está condicionado por capacidades institucionales frágiles, restricciones fiscales, déficits de priorización y la recurrencia de crisis globales —entre ellas la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)— que han profundizado las brechas estructurales (CEPAL, 2025a).

Frente a este panorama, el fortalecimiento de las capacidades TOPP de los Estados adquiere un papel central, por cuanto estas dimensiones se refuerzan mutuamente y resultan indispensables para traducir los compromisos globales en transformaciones concretas. Las capacidades técnicas permiten diseñar políticas basadas en información sólida; las operativas, asegurar su implementación efectiva; las políticas, generar legitimidad y establecer coordinación y acuerdos, y las prospectivas, anticipar riesgos, gestionar la incertidumbre y orientar la acción estatal hacia horizontes de largo plazo. Iniciativas como el Pacto para el Futuro, aprobado en 2024, junto con el compromiso de América Latina y el Caribe con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, muestran que aún existe margen para acelerar las transformaciones necesarias si estas capacidades se fortalecen de manera integrada y coherente.

En este marco, el modelo de crecimiento disruptivo sostenible aporta una perspectiva particularmente útil para dirigir transformaciones complejas hacia los ODS. Su premisa es que las transformaciones no se producen en un único “tipo” de disrupción, sino que tienden a desarrollarse en cuatro modos con distinta intensidad, profundidad y grado de estabilización: cambios transitorios, consolidaciones o anclajes, transiciones profundas y consolidaciones profundas o institucionalización<sup>4</sup>. Este enfoque se sustenta en la integración entre prospectiva y análisis de lo que se ha denominado “cartas salvajes” (*wild cards*), es decir, eventos de baja probabilidad, pero de alto impacto, y señales débiles (indicadores tempranos de cambios emergentes aún incipientes), así como en el uso de herramientas de anticipación orientadas a la toma de decisiones (Popper et al., 2025).

Desde la perspectiva de la acción e innovación pública, esta distinción ayuda a alinear las expectativas, los instrumentos y los arreglos institucionales con el tipo de cambio que se busca lograr. Los cambios transitorios suelen corresponder al desarrollo de proyectos piloto, prototipos o pruebas de concepto cuyo valor principal es reducir la incertidumbre y generar aprendizaje. La consolidación (o anclaje) ocurre cuando una solución deja de ser un esfuerzo excepcional y comienza

<sup>4</sup> El modelo de crecimiento disruptivo sostenible es un marco analítico que integra prospectiva estratégica, eventos inesperados (*wild cards*) y señales débiles para anticipar, detectar y gestionar dinámicas no lineales y disrupciones en sistemas socioeconómicos y ambientales. Su propósito es fortalecer la resiliencia adaptativa, permitiendo que los sistemas se anticipen, reorganicen y se adapten eficazmente a choques como innovaciones tecnológicas, cambios geopolíticos o transformaciones ambientales. El modelo articula métricas en cuatro dimensiones —contexto, personas, procesos e impacto— y usa enfoques topológicos y de análisis avanzando (que incluye inteligencia artificial e inteligencia artificial explicable (XAI) para monitorear información en tiempo real y apoyar decisiones que preserven la estabilidad y funcionalidad durante cambios disruptivos (Popper et al., 2025).

a fijar una trayectoria mediante decisiones de política, estándares, financiamiento o regulación. Las transiciones profundas se refieren a procesos prolongados de reconfiguración institucional —en lo referente a capacidades, coordinación, reglas formales e informales, interoperabilidad y cultura organizacional— en los que el progreso puede ser poco visible al inicio, pero resulta determinante para sostener el cambio (véase el recuadro 1). Por su parte, la consolidación profunda corresponde a la institucionalización: la incorporación de las mejoras en normas, presupuestos, rutinas y expectativas sociales, mediante los cuales adquieren continuidad más allá de coyunturas y ciclos políticos.

Una manera simple de diferenciar los cuatro tipos de cambio del modelo de crecimiento disruptivo sostenible es examinar el paso de una prueba piloto a una transformación en el sistema. En políticas públicas, no toda novedad se convierte en una transformación: algunas iniciativas quedan como esfuerzos puntuales; otras logran anclarse, madurar e institucionalizarse.

- i) Cambio transitorio: pruebas piloto, prototipos o proyectos demostrativos que generan aprendizaje, pero pueden discontinuarse sin dejar capacidades instaladas.
- ii) Consolidación o anclaje: trayectoria de cambio que se fija mediante reglas, acuerdos, mandatos, financiamiento inicial y arreglos de coordinación que reducen la reversibilidad.
- iii) Transición profunda: reconfiguración sostenida de capacidades, rutinas, infraestructura e incentivos; el cambio avanza, pero aún no opera como un estándar estable.
- iv) Consolidación profunda: institucionalización; el cambio se integra en normas, presupuestos, gobernanza y capacidades, y se sostiene más allá de proyectos o ciclos políticos.

Esta secuencia puede ilustrarse con la transición energética del Uruguay hacia una matriz eléctrica mayoritariamente renovable: comenzó con experiencias piloto y señales tempranas, se ancló mediante decisiones regulatorias e inversiones, atravesó una fase de transformación sostenida y se consolidó como un nuevo régimen del sistema.

El aporte del modelo es operativo: en el mismo caso uruguayo, permite comprender que, una vez consolidada esa primera transición —centrada en la descarbonización de la generación eléctrica—, se abre un nuevo ciclo. Esta segunda transición se orienta a la descarbonización de los usos finales de la energía (transporte, industria, agricultura y ciudades) y la transformación de la ventaja comparativa derivada de contar con una matriz eléctrica renovable —es decir, la "ventaja eléctrica"— en nuevas capacidades productivas y oportunidades de desarrollo. En este contexto, iniciativas como el desarrollo del hidrógeno verde y sus derivados (mediante las tecnologías Power-to-X), la expansión de redes eléctricas inteligentes y sistemas de almacenamiento, la digitalización del sistema eléctrico y el impulso a la bioeconomía circular pueden comenzar como experiencias piloto. Sin embargo, para ampliar su escala y consolidarse en el largo plazo, requieren anclajes institucionales claros (marcos de gobernanza, estándares regulatorios, incentivos económicos y prioridades de investigación y desarrollo (I+D)) que orienten y sostengan la transformación estructural.

En síntesis, el modelo de crecimiento disruptivo sostenible ayuda a evitar una confusión frecuente: la disrupción no equivale a una institucionalización. Identificar de forma clara el tipo de cambio que caracteriza una agenda brinda orientación sobre los instrumentos que todavía faltan para avanzar con continuidad y sostener el valor público.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

### Recuadro 1

De la prueba piloto al sistema: los cuatro tipos de cambio en el modelo de crecimiento disruptivo sostenible

Esta edición del *Panorama de la Gestión Pública* propone una visión integral de la innovación pública como una forma distinta de gobernar que complementa, sin reemplazar, los instrumentos tradicionales de la acción pública. A lo largo de cinco capítulos, se plantean reflexiones y nuevos enfoques de gestión pública, se proponen estrategias y se describen experiencias de países de la región, dirigidos a responsables de las políticas públicas, equipos técnicos, académicos y actores sociales interesados en fortalecer las instituciones de modo que sean más resilientes, abiertas y orientadas a las personas.

En este marco, la innovación pública no se limita a la introducción de mejoras puntuales en procesos o servicios, sino que implica cambios en la manera en que el Estado define problemas, diseña soluciones e interactúa con la ciudadanía y otros actores, incorporando enfoques de cocreación, experimentación, aprendizaje y adaptación continua.

Este enfoque reconoce la creciente relevancia de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y otros actores no estatales como participantes activos y complementarios en el ciclo de las políticas públicas, especialmente en contextos de restricciones fiscales persistentes y alta complejidad social. En concordancia con la noción de Castells (1996) de un Estado moderno en red, la innovación pública se concibe como un proceso distribuido, basado en la articulación de capacidades, recursos y saberes que trascienden al aparato estatal sin diluir su responsabilidad. Este modo de gobernar ha mostrado particular eficacia en los niveles inferior e intermedio de la gestión pública y puede contribuir, de forma articulada con otras herramientas de política pública, a fortalecer la capacidad estatal para responder a desafíos complejos. Todo ello se sustenta en el reconocimiento del papel insustituible del Estado como articulador de intereses, garante de derechos y orientador de proyectos de desarrollo de largo plazo.

La pandemia de COVID-19 visibilizó con particular claridad la función esencial del Estado y la importancia de una gestión pública con sentido ético, orientada por el interés general y la protección del bienestar de las generaciones presentes y futuras. La crisis mostró que para lograr una recuperación verdaderamente transformadora se requiere un Estado de bienestar fortalecido y renovado: abierto, transparente y participativo; capaz de construir escenarios de futuro junto con la sociedad civil, el sector académico y el sector privado, y dotado de liderazgo estratégico, basado en el uso de información, la inclusión y la responsabilidad democrática. Al mismo tiempo, puso en evidencia que el debilitamiento del papel del Estado observado en numerosos países no responde únicamente a discursos que cuestionan su legitimidad, sino también —y en muchos casos, principalmente— a sus propias falencias: ineficiencia, capturas corporativas, falta de transparencia y escasa orientación a resultados y anticipación de tendencias. En sociedades cada vez más demandantes, la disposición a financiar y sostener al Estado depende de manera creciente de su capacidad para proveer políticas y servicios de calidad; cuando ello no ocurre, la confianza ciudadana se erosiona y, con ella, la legitimidad y la capacidad de acción estatal.

En esta línea, el modelo SMARTER —que se desarrolla en el capítulo II— propone integrar la innovación en todo el ciclo de las políticas públicas mediante siete funciones interrelacionadas: determinación del alcance (*scoping*), movilización (*mobilising*), anticipación (*anticipating*), recomendación (*recommending*), transformación (*transforming*), evaluación (*evaluating*) y renovación (*renewing*) (Popper, en prensa)<sup>5</sup>.

El corazón del ciclo SMARTER corresponde a las funciones de anticipación, recomendación y transformación. La determinación del alcance y la movilización — mediante la definición de prioridades, restricciones, recursos y acuerdos—, crean las condiciones para que las funciones de anticipación, recomendación y transformación sean posibles, mientras que la evaluación y la renovación aseguran el aprendizaje, el ajuste y la sostenibilidad en el tiempo, evitando que la innovación quede reducida a iniciativas ocasionales. En particular, la anticipación permite interpretar tendencias, escenarios, señales débiles y eventos de alto impacto; la recomendación traduce la información disponible y la deliberación en opciones de política legítimas y gobernables, alineadas

<sup>5</sup> El modelo SMARTER amplía así el modelo SMART, al incorporar explícitamente las dimensiones de evaluación y renovación, fortaleciendo el seguimiento sistemático de los objetivos. Esto permite no solo formular metas claras y medibles, sino también monitorear su cumplimiento y ajustar las intervenciones en función de la información obtenida.

con un propósito público, y la transformación convierte esas decisiones en cambios efectivos mediante la implementación adaptativa, la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de capacidades y la institucionalización.

En este contexto, resulta difícil concebir un papel estratégico del Estado si los Gobiernos en ejercicio no respaldan activamente la construcción de capacidades públicas sólidas ni promueven su apropiación política y social. Pese a estas tensiones, la crisis abre una oportunidad histórica para impulsar una agenda de reforma e innovación del Estado orientada a fortalecer a las instituciones en su esfuerzo por hacerse más resilientes y capaces de adaptarse, aprender e innovar, poniendo la ética pública y el compromiso con las personas en el centro de todas las transformaciones.

Este *Panorama de la Gestión Pública* busca ser una guía para responsables de las políticas públicas, equipos técnicos, académicos y actores sociales comprometidos con la transformación del Estado. Propone una hoja de ruta para la innovación pública con propósito, colaboración y sostenibilidad, a fin de contribuir al bienestar de las sociedades de la región y al cumplimiento de los objetivos internacionalmente acordados. Al mismo tiempo, el documento parte del reconocimiento explícito de los condicionantes políticos, institucionales y fiscales que atraviesan a América Latina y el Caribe, marcados por elevados niveles de polarización, fragmentación y desconfianza ciudadana. Lejos de ofrecer recetas optimistas desvinculadas de la realidad, el *Panorama* asume que la innovación pública solo puede desarrollar su potencial si enfrenta de manera directa estos desafíos estructurales y los incorpora como componentes del punto de partida para la acción.

## Bibliografía

- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020, 8 de octubre). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. <https://www1.funccionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Carta-iberoamericana-de-innovacion-octubre-2020.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos del Brasil (2025). *Estado, democracia y desigualdades en América Latina y el Caribe*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-\*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* (LC/FDS.8/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Agenda Regional de Gobernanza de la Planificación y la Gestión Pública para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC.CRP/20/6).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Bases para una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública: innovando para transformar el futuro de América Latina y el Caribe* (LC/CRP.20/DDR/2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Europea, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Perspectivas económicas de América Latina 2025: impulsando y financiando la transformación productiva. Resumen* (LC/PUB.2025/18).

- García Moreno, M. y García López, R. (2013). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012543>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Secretaría General Iberoamericana. (2024). Las cinco principales tendencias de la innovación pública: avances para una mayor inclusión en Iberoamérica. *OECD Public Governance Policy Papers* (62). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b19b46a6-es>
- Popper, R. (en prensa). Foresight methodology. En L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles y R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight*.
- Popper, R., Villarroel, Y. y Popper, R. (2025). Towards a sustainable disruptive growth model: integrating foresight, wild cards and weak signals analysis. *Foresight and STI Governance*, 19(1), 32-49. <https://doi.org/10.17323/fstg.2025.24753>
- Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública. (2020). *Laboratorios para la innovación pública: de las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Secretaría General Iberoamericana. (2023). *Las cinco prioridades de la innovación pública: principales desafíos, buenas prácticas y nuevas propuestas*.



CAPÍTULO

# La innovación pública como motor de transformación

---

- A. Definiciones fundamentales y evolución conceptual
  - B. Del enfoque clásico de modernización al paradigma de la gestión de las transformaciones
  - C. La innovación pública como función organizacional integrada: una capacidad estratégica del Estado para conducir el avance hacia el futuro deseado
  - D. El vínculo entre innovación, confianza y valor público
- Bibliografía



## A. Definiciones fundamentales y evolución conceptual

Las instituciones públicas enfrentan una presión creciente por ofrecer respuestas pertinentes, oportunas y éticas a preocupaciones ciudadanas en contextos cada vez más volátiles y complejos. En este escenario, la innovación pública se vuelve un factor estratégico para mejorar la efectividad de la acción estatal, aumentar la eficiencia del gasto y fortalecer la confianza y la legitimidad democrática. Este impulso convive, sin embargo, con marcos normativos, culturas organizacionales y sistemas de incentivos que suelen desalentar la toma de riesgos, la experimentación y el aprendizaje (Henríquez y Ramírez-Alujas, 2022; Crosby et al., 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Por ello, para avanzar en el sentido de la innovación pública se requiere instalar arquitecturas permanentes de transformación que habiliten la prueba de nuevas soluciones y el desarrollo incremental de capacidades. De ese modo, innovar no es solo una necesidad, sino también una forma de gobernar e invertir en la transformación interna del Estado.

Aunque no existe una definición única de innovación pública (Lidman, 2024), la literatura coincide en tres rasgos esenciales:

- i) Novedad en el contexto de adopción: lo innovador es aquello “nuevo para la organización” que lo implementa (Mulgan y Albury, 2003; Albury, 2005; Hartley, 2005).
- ii) Implementación efectiva: la innovación ocurre cuando la idea se lleva a la práctica y produce cambios observables (Mulgan y Albury, 2003; Sørensen y Torfing, 2011).
- iii) Generación de valor público: la innovación implica mejorar resultados deseables para la sociedad y la ciudadanía (Mulgan, 2014; Hartley et al., 2024; Ferrarezi et al., 2021)<sup>1</sup>.

Los enfoques han evolucionado desde definiciones centradas en productos y procesos hacia visiones más sistémicas y colaborativas. En 2003, Mulgan y Albury definieron la innovación pública como la creación e implementación de nuevos procesos, productos y servicios orientados a mejorar la eficiencia y la calidad. Posteriormente, Bason (2010) enfatizó la cocreación deliberada entre el gobierno y los actores sociales, articulada en lo que se podría denominar las 4C: conciencia (comprender el problema), capacidad (preparar a las instituciones), cocreación (hacer partícipes a actores relevantes) y coraje (voluntad para implementar y aprender).

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2019), en su Declaración sobre Innovación en el Sector Público, subraya que la innovación pública consiste en aplicar algo novedoso en un contexto determinado con el fin de generar impacto, y la concibe como una herramienta esencial para que los gobiernos respondan, se adapten y se preparen frente a entornos crecientemente complejos. La Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2020), define la innovación en la gestión pública como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad. Por su parte, el Laboratorio de Gobierno de Chile (s.f.) la define como “una idea nueva, útil para las personas, creada de forma articulada e implementable”.

En conjunto, estas perspectivas resaltan el carácter intencional, iterativo y colaborativo de la innovación pública, así como su orientación a la creación de valor público.

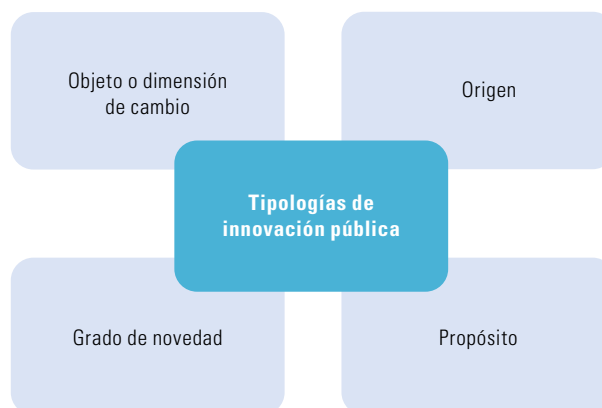
<sup>1</sup> De acuerdo con Moore (1998), la creación de valor público —entendida como la respuesta a los problemas y necesidades de la población mediante la provisión de bienes y servicios institucionales— constituye el propósito central de la acción gubernamental.

En síntesis, la innovación pública puede entenderse como la introducción e implementación de ideas, procesos, servicios, estructuras o formas de gobernanza nuevos —o significativamente mejorados— en las organizaciones del Estado, orientados a mejorar su desempeño y generar valor público. Este enfoque no se limita al desarrollo de soluciones, sino que implica también nuevas maneras de gobernar, incorporando la cocreación con la ciudadanía y otros actores, así como mecanismos de experimentación, prueba, aprendizaje y testeo, que permitan ampliar oportunamente la escala de aquello que demuestra funcionar y ajustar o corregir a tiempo lo que no funciona adecuadamente, contribuyendo así a mejorar la calidad del ciclo de las políticas públicas.

## 1. Tipologías de innovación pública

La literatura propone múltiples clasificaciones de la innovación pública, que pueden resumirse según cuatro criterios principales, como se observa en el diagrama I.1.

**Diagrama I.1**  
Tipologías de  
innovación pública



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- i) Según el objeto o la dimensión de cambio<sup>2</sup>
- Servicio o producto: nuevas prestaciones o mejoras sustantivas en las existentes.
  - Proceso: rediseño de rutinas y procedimientos internos.
  - Organización o gestión: cambios en estructuras, métodos de trabajo o cultura.
  - Gobernanza: nuevos mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas.
  - Política: introducción de beneficios, programas o cambios regulatorios.
  - Conceptos o paradigmas: marcos que redefinen problemas y acciones.
  - Sistemas o redes: transformaciones que requieren interacciones entre múltiples organizaciones.
  - Sociedad o ciudadanía: cocreación y coproducción con foco en necesidades sociales.
  - Comunicación, marketing y retórica: nuevos modos de interacción y lenguaje.

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Ali et al. (2021), Cao et al. (2023), Cole y Hagen (2024), Criado et al. (2025), da Silva et al. (2021), de Moraes y Sousa (2024), De Vries et al. (2016), Dehon et al. (2023), Fuglsang y Hansen (2022), Godenhjelm y Johanson (2018), Lacerda et al. (2023), Radonić y Milosavljević (2019), Thøgersen et al. (2021) y van der Wal y Demircioglu (2020).

ii) Según el grado de novedad<sup>3</sup>

- Incremental o aplicada en la explotación (es decir, aprovechamiento y mejora de lo que ya existe): mejoras graduales que presentan menor riesgo. En el contexto de la innovación incremental o aplicada en la explotación surge también el concepto de “ambidestreza organizacional”, que al combinar la innovación (exploración) con el mantenimiento y la optimización de procesos y servicios existentes (explotación) resulta crítico para equilibrar innovación y desempeño (Alkaabi et. al. 2024; Cao et al., 2023).
- Radical, disruptiva, transformadora o exploratoria: rupturas significativas que generan mayor incertidumbre.

## iii) Según el origen

- Innovaciones impulsadas desde arriba (*top-down*) e innovaciones que surgen desde lo que podría denominarse la primera línea (*bottom-up*), idealmente en combinación. Las innovaciones impulsadas desde arriba se sostienen principalmente en la autoridad estratégica y la capacidad de liderazgo de los niveles superiores. La literatura destaca que los líderes en posiciones directivas son responsables de definir la visión, legitimar el cambio mediante regulaciones e información científica, y mantener la atención en el tiempo a través de recursos, planificación y comunicación clara. Este liderazgo es clave para abrir “ventanas de traducción” (es decir, momentos u oportunidades en que las ideas, las políticas o los lineamientos estratégicos pueden reinterpretarse y adaptarse para su implementación en contextos organizacionales específicos) (Thøgersen, 2022a), movilizar apoyo político y garantizar que las ideas se conviertan en prácticas estandarizadas. En este enfoque, el liderazgo actúa como motor de alineación y control, asegurando la coherencia entre la estrategia y la implementación. En contraste, las innovaciones que emergen desde la primera línea dependen del impulso creativo de los funcionarios y la interacción con la ciudadanía, junto con liderazgos cercanos que faciliten la traducción de ideas en rutinas. Pedersen y Scheller (2024) muestran que la negociación cotidiana y la cocreación son esenciales, y que los líderes locales desempeñan un papel crítico al generar espacios de reflexión, aprendizaje y confianza para que las soluciones prácticas prosperen. Thøgersen (2022b) refuerza esta idea al considerar los liderazgos de estilo facilitador y estratégico en la primera línea como determinantes para activar la agencia profesional y sostener procesos incrementales. En este caso, el liderazgo no impone, sino que habilita y acompaña, convirtiéndose en el impulsor más influyente para que la innovación ocurra en la práctica.

iv) Según el propósito<sup>4</sup>

Se incluyen innovaciones públicas orientadas a la mejora, al cumplimiento de una misión, a la adaptación frente a crisis y a una anticipación que aporta visión de futuro y capacidad de ampliar la escala de los esfuerzos. En particular, la innovación anticipatoria puede apoyarse en rutinas de exploración de horizontes para identificar y dar seguimiento a tecnologías emergentes e innovaciones disruptivas, así como señales débiles y posibles eventos de alto impacto. Con esta aproximación no se busca “predecir” un único futuro, sino explorar cómo podrían emerger diferentes posibilidades de futuro dependiendo de las condiciones contextuales, aportando inteligencia temprana para orientar decisiones públicas y reducir las sorpresas en la aplicación de la estrategia.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, Alkaabi et al. (2024), Barrutia y Echebarria (2020, 2025), Cao et al. (2023), Chica-Vélez y Salazar-Ortiz (2021), Cienfuegos et al. (2023), Lidman (2024), Sørensen y Vabo (2020), Pedersen y Scheller (2024) y Zambrano-Gutiérrez y de Oliveira (2022).

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, Tığânaşu et al. (2019), Criado et al. (2025), Suchitwarasan et al. (2024), Pryimak et al. (2024), Kaur et al. (2022) y OCDE (2022).

La literatura se ha concentrado principalmente en clasificar la innovación según qué cambia y cuán novedoso es el cambio. En los últimos años, sin embargo, ha cobrado mayor fuerza la clasificación basada en el propósito, lo que abre paso a enfoques más estratégicos. En este contexto, el modelo de facetas del Observatorio de Innovación en el Sector Público de la OCDE —que se describe en el capítulo II— permite comprender la innovación pública desde una perspectiva misional y orientada al valor público.

## 2. Tendencias y enfoques emergentes

Las tendencias emergentes en innovación pública apuntan hacia modelos más estratégicos, colaborativos y orientados a resultados de largo plazo. En este marco, la clasificación por propósito y el enfoque misional que propone la OCDE actúan como un puente para entender hacia dónde se dirigen las prácticas innovadoras en el sector público. No solo facilitan la alineación entre los esfuerzos de innovación y los objetivos institucionales, sino que también promueven una visión más integral, capaz de articular capacidades, actores y horizontes temporales. De esta manera, las tendencias actuales no se presentan como elementos aislados, sino como una evolución natural de la reflexión conceptual previa, que permite avanzar hacia formas de innovación pública más coherentes, sistemáticas y orientadas al impacto.

En esta misma línea, Mazzucato (2023), principal referente del enfoque de política orientada por misiones, vincula las capacidades de innovación estatal con un crecimiento económico inclusivo, resiliente y sostenible. Su propuesta profundiza y operacionaliza la lógica misional al exigir la articulación de misiones públicas con objetivos privados y sociales, promoviendo alianzas público-privado-académicas y un nuevo contrato social centrado en la ciudadanía y orientado al triple dividendo: económico, social y ambiental. Tanto Mazzucato (2023) como Bason (2018) resaltan la importancia de invertir en capacidades estatales mediante espacios de experimentación, como los laboratorios de innovación pública (véase este tema en el capítulo III). Asimismo, para la política por misiones se requiere rediseñar o crear instituciones que faciliten la consecución de resultados y avanzar hacia una visión en que la innovación impregne la totalidad del gasto público (Mazzucato, 2023). Entre los instrumentos emergentes asociados a este enfoque se destacan la presupuestación por resultados y las compras públicas, temas que se abordan más adelante.

En paralelo, la gobernanza colaborativa<sup>5</sup> y la inteligencia colectiva refuerzan la idea de que la movilización del conocimiento distribuido es esencial para innovar de manera legítima y sostenible. Autores como Cyr et al. (2025), Subirats (2015), Zubero (2015), Innerarity (2009) y Gurrutxaga Abad (2011) sostienen que la cocreación y la apertura del Estado permiten superar una modernización meramente tecnocrática, dando paso a transformaciones más profundas basadas en la participación, la corresponsabilidad y la confianza pública. Esta evolución se observa también en la literatura sobre innovación sostenible, que subraya la necesidad de integrar agendas de política (regulación, inversión, instrumentos, capacidades y metas) y articularlas mediante modalidades multiactor —incluida la cuádruple hélice— para evitar la fragmentación y potenciar transiciones coherentes<sup>6</sup>. En este escenario, las políticas de Estado abierto y gobierno abierto que se presentan en el capítulo III son ilustrativas.

<sup>5</sup> La gobernanza colaborativa es un modelo de gestión pública en el que actores estatales y no estatales cooperan para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, integrando diversas perspectivas y conocimientos. Este enfoque fomenta el diálogo, la corresponsabilidad y la inclusión, lo que permite abordar de manera más efectiva, legítima y sostenible problemas complejos que trascienden sectores y niveles de gobierno (Cyr y Bianchi, 2025; Torres et al., 2025).

<sup>6</sup> La innovación sostenible es un proceso de generación y gestión de soluciones que integra de manera coherente los objetivos ambientales, sociales, económicos y tecnológicos, articulando la colaboración entre actores de la cuádruple hélice (sector público, sector privado, sector académico y sociedad civil) para impulsar transiciones sistémicas hacia la sostenibilidad. Esta innovación combina iniciativas ascendentes (de abajo arriba, desde la ciudadanía, comunidades locales o actores no tradicionales) con marcos descendentes de política pública (de arriba abajo, promovidos por gobiernos, grandes instituciones, marcos regulatorios o programas estratégicos) con el fin de producir cambios alineados con metas locales y globales de sostenibilidad. Su objetivo es impulsar un desarrollo sostenible mediante la cocreación de conocimiento, integrando la participación ciudadana y las necesidades sociales en los procesos de investigación, innovación e implementación de políticas públicas (véase Popper, M. et al. (2025)).

La digitalización y la inteligencia artificial (IA) están transformando de manera profunda la forma en que se prestan los servicios, se toman decisiones y se promueve la participación ciudadana. Tecnologías como los macrodatos, la computación en la nube y la IA posibilitan estos cambios, pero solo adquieren pleno sentido cuando se integran en estrategias de innovación abierta que facilitan el intercambio de información y conocimiento entre organizaciones. En este contexto, ya no basta con incorporar la Internet como un canal adicional; se requieren instituciones concebidas desde la lógica y la cultura digital, capaces de aprovechar las plataformas colaborativas, las redes sociales, los mecanismos de producción colectiva (*crowdsourcing*) y las herramientas de cocreación.

El enfoque territorial destaca que las capacidades estatales para innovar son situadas y no pueden replicarse de manera uniforme entre distintas regiones. La autonomía territorial bien diseñada permite desarrollar respuestas ajustadas a las realidades locales, fortalecer la coordinación multiactor y promover el aprendizaje experimental. En este sentido, la innovación pública es un proceso contextual en el que las soluciones emergen de la interacción entre actores, instituciones y particularidades territoriales.

En este escenario, las tendencias recientes no pueden desconocer el papel central que han desempeñado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para orientar la innovación pública, especialmente en los niveles subnacionales (CEPAL, 2024b). Los ODS han operado como un lenguaje común y un marco de referencia compartido que permite a los gobiernos locales y regionales abordar desafíos complejos y transversales. Su estructura clara facilita la comunicación de prioridades, la alineación de actores y la legitimación de procesos experimentales dentro del sector público. Al vincular iniciativas innovadoras con metas globales reconocidas, los ODS han ampliado el espacio político para realizar pruebas piloto, explorar nuevas metodologías y promover un uso intensivo de datos, potenciando sistemas de medición y toma de decisiones basadas en información sólida (Naciones Unidas, 2023, 2025).

Asimismo, los ODS han promovido la colaboración interinstitucional, intersectorial y territorial, facilitando el intercambio de soluciones y el aprendizaje mutuo. Este marco ha impulsado áreas emergentes de política pública —como la economía circular, la resiliencia climática y la inclusión digital—, contribuyendo al fortalecimiento de capacidades institucionales para integrar la innovación en el diseño de políticas (véase el recuadro I.1).

### Recuadro I.1

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como motor de la innovación estatal: nuevas soluciones para acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha funcionado como un verdadero catalizador de innovación dentro del Estado, impulsando nuevas formas de diseñar, coordinar y ejecutar políticas públicas. Su incorporación ha promovido la colaboración interinstitucional, intersectorial y territorial, y ha estimulado el surgimiento de nuevas políticas —como las que promueven la economía circular, la resiliencia climática o la inclusión digital—, que fortalecen las capacidades estatales para integrar la innovación desde su concepción. En este sentido, los ODS se han consolidado como una infraestructura estratégica que orienta, legitima y acelera la innovación pública en todos los niveles. En América Latina y el Caribe existen múltiples experiencias que demuestran este potencial transformador, como las que se describen a continuación en relación con distintos ODS.

#### ODS 3: Salud y bienestar

- **Red de Evaluación de Tecnologías en Salud de las Américas (RedETSA)**

La evaluación de tecnologías sanitarias (ETS) es una herramienta que analiza los beneficios, los costos y la eficiencia de medicamentos, dispositivos y procedimientos clínicos para optimizar la salud de la población (Red de Evaluación de Tecnologías en Salud de las Américas [RedETSA], s.f.). En la República Dominicana, la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) fue reconocida por esta iniciativa con el Premio Nacional a la Innovación Pública 2024 (Hoy, 2024). Actualmente, la RedETSA está conformada por 21 países miembros y 40 instituciones. Esta amplia red de colaboración facilita el intercambio de información relevante para impulsar el proceso de ETS en la región de las Américas, con el fin de respaldar e informar las decisiones relacionadas con la regulación, la adopción, el uso y el reemplazo de tecnologías en los sistemas de salud (RedETSA, s.f.).

- **Cocreación de la política de transformación digital en salud, un compromiso del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Ecuador**

En el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2022-2024, el Ecuador propuso, en el compromiso 14, la cocreación de la política de transformación digital en salud, junto con actores de los sectores público, privado y académico y de la sociedad civil (Ecuador, 2022). Esta política tiene como objetivo fortalecer la transformación digital del sistema nacional de salud mediante la implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), con un enfoque centrado en la gobernanza de datos, la modernización de la infraestructura tecnológica y el fortalecimiento del talento humano. De ese modo, busca garantizar un sistema más eficiente, sostenible y preparado para afrontar los desafíos futuros, integrando el respeto y la promoción de los derechos humanos en cada uno de sus componentes.

#### **ODS 5: Igualdad de género**

- **Mujeres Indígenas Conectadas (MI@S), un programa de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Panamá**

En Panamá, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental y el Banco Interamericano de Desarrollo diseñaron el programa MI@S: Mujeres Indígenas Conectadas. El programa busca reducir las brechas en materia de habilidades digitales, especialmente en el caso de las mujeres indígenas, tanto urbanas como rurales. Su propósito es fomentar el uso de tecnologías para posibilitar el acceso a servicios públicos digitales y promover el empoderamiento económico de estas mujeres (Grigera et al., s.f.).

#### **ODS 6: Agua limpia y saneamiento**

- **Gabinete del Sector Agua y Pacto Dominicano por el Agua 2021-2036 de la República Dominicana**

La República Dominicana ha sido reconocida por las acciones emprendidas en relación con el ODS 6, en particular por la creación del Gabinete del Sector Agua, que impulsó el Pacto Dominicano por el Agua 2021-2036 (Presidencia de la República Dominicana, 2025). El Gabinete refuerza la coordinación interinstitucional y la gestión de los recursos hídricos nacionales para aumentar las inversiones en infraestructuras hídricas (Naciones Unidas, s.f.). Esta iniciativa, a su vez, se relaciona con el ODS 17: Alianzas para lograr los Objetivos.

#### **ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico**

- **Proyecto Nuevas Oportunidades: Reintegración Productiva de Migrantes Retornados, en El Salvador (2018-2024) y Guatemala (2021-2025)**

Este proyecto tiene como objetivo facilitar la reinserción económica de personas migrantes retornadas en El Salvador y Guatemala, mediante el apoyo para la consecución de empleo o la creación de un negocio tras la certificación de competencias adquiridas en los Estados Unidos o México. Se organiza en tres áreas principales, certificación, empleabilidad y promoción del autoempleo y el emprendimiento, creando un ecosistema de apoyo en el que participan instituciones, alcaldías, universidades y empresas privadas (Swisscontact, s.f.). En 2022, fue premiado por el BID en la categoría "Innovación pública frente a los nuevos flujos migratorios en América Latina y el Caribe" del premio Gobernarte: El Arte del Buen Gobierno. Se destaca el caso particular de la Alcaldía de San Miguel (El Salvador) (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022).

#### **ODS 9: Industria, innovación e infraestructuras**

- **Sistema PROMETEA, de la Fiscalía General Adjunta en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

PROMETEA es un sistema que integra la inteligencia artificial (IA) para automatizar la elaboración de dictámenes jurídicos sobre la base de casos análogos para cuya solución existen precedentes judiciales (Estevez et al., 2020). La implementación de este sistema no solo ha permitido reducir significativamente los tiempos de trabajo, aumentando así la eficiencia en el proceso judicial, sino que también ha mejorado la calidad de las tareas realizadas. A su vez, es destacable el hecho de que se recurrió al trabajo colaborativo de expertos en programación y funcionarios públicos, en particular abogados, para garantizar la efectividad de la propuesta (Estevez et al., 2020). Esta iniciativa se relaciona además con el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

#### **ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles**

- **Proyecto "Bogotá circular"**

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Unidad Administrativa de Servicios Públicos de Bogotá han estado trabajando en el proyecto de gestión inclusiva de residuos "Bogotá circular", que utiliza la economía circular como un vehículo para la inclusión social y la formalización laboral. Su objetivo es transformar la modalidad tradicional de manejo de residuos, fomentando prácticas responsables que promuevan la reducción, el manejo eficiente y la valorización de los desechos (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat], 2025).

**ODS 14: Vida submarina**

- **Proyecto BlueBOT en Barbados**

BlueBOT es un proyecto innovador de robótica submarina que combina robótica, aprendizaje automático e IA para mejorar el monitoreo de la biodiversidad marina y apoyar economías sostenibles basadas en el océano, especialmente en Barbados y el resto del Caribe. Fue uno de los ganadores de la convocatoria del Desafío de Innovación para el Océano, en la categoría 4: Economía azul acelerada para pequeños Estados insulares en desarrollo y países costeros menos adelantados (Straker, 2024).

- **Bonos azules para la conservación de los océanos y planificación espacial marina (PEM) en Belice**

El Gobierno de Belice y The Nature Conservancy firmaron un acuerdo de conversión de deuda, mediante el instrumento conocido como bono azul, que permite al país reducir su carga financiera e incrementar la inversión en la conservación marina. Este acuerdo incluye el desarrollo e implementación de la PEM, una herramienta para analizar y asignar áreas del espacio marino tridimensional a usos u objetivos específicos, con el fin de alcanzar metas ambientales, económicas y sociales (Autoridad e Instituto de Gestión de la Zona Costera, s.f.). El plan se desarrolla mediante un proceso participativo, transparente, inclusivo y basado en información empírica. Este acuerdo fue reconocido en los premios de Environmental Finance de 2022, en los que obtuvo el galardón al bono soberano de sostenibilidad del año y el premio a la innovación en la categoría de bonos sostenibles estructurados (The Nature Conservancy, 2023).

**ODS 17: Alianzas para lograr los Objetivos**

- **Laboratorios de Aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Los Laboratorios de Aceleración del PNUD son una iniciativa innovadora que, en colaboración con gobiernos, la ciudadanía y el sector privado, busca replantear el desarrollo en el siglo XXI mediante la exploración y experimentación para ofrecer soluciones integrales a problemas complejos. Con presencia en más de 70 países, estos laboratorios crean capacidades para la toma de decisiones ágiles y colaborativas, acelerando el aprendizaje y adaptando respuestas a contextos locales para enfrentar desafíos como la migración, la escasez de agua y el extremismo violento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], s.f.). En la región operan en la Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y el Uruguay (PNUD, s.f.).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Autoridad e Instituto de Gestión de la Zona Costera. (s.f.). *About BSOP*. <https://bsop.coastalzonebelize.org/about-bsop/>; Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Gobernarte 2022: el arte del buen gobierno*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/modernizacion-del-estado/iniciativas/gobernarte-2022>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* (LC/FDS.8/3); Ecuador. (2022). *Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2022-2024*. <https://www.gobiernoabierto.ec/plan-de-accion-2022-2024/>; Estevez, E., Linares Lejarraga, S. y Fillottrani, P. (2020). *PROMETEA: transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002378>; Grigera, A., Vásquez, M. I., Pérez, A. C. y Flórez, Á. (s.f.). *Mujeres indígenas conectadas: cerrando brechas en habilidades digitales con identidad cultural*. <https://etradeforall.org/es/news/mujeres-indigenas-conectadas-cerrando-brechas-en-habilidades-digitales-con-identidad-cultural>; Hoy. (2024, 14 de noviembre). *SISALRIL obtuvo distinción inicio proceso evaluación tecnologías*. <https://hoy.com.do/sisalril-obtuvo-distincion-inicio-proceso-evaluacion-tecnologias/>; Naciones Unidas. (s.f.). *Buenas prácticas de la región respecto al ODS 6*. <https://agenda2030lac.org/es/ods/6-agua-limpia-y-saneamiento>; Presidencia de la República Dominicana. (2025). *Reconocen a República Dominicana por acciones en sector del agua durante encuentro en Chile*. <https://presidencia.gob.do/noticias/reconocen-republica-dominicana-por-acciones-en-sector-del-agua-durante-encuentro-en-chile>; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). *Laboratorios de Aceleración del PNUD*. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/acceleratorlabs/UNDP\\_ACCLAB\\_BrochureA5\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/acceleratorlabs/UNDP_ACCLAB_BrochureA5_Spanish.pdf); Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2025, 29 de septiembre). *Bogotá circular: innovación para una gestión de residuos más inclusiva y eficiente*. <https://onu-habitat.org/index.php/bogota-circular-innovacion-para-una-gestion-de-residuos-mas-inclusiva-y-eficiente>; Red de Evaluación de Tecnologías en Salud de las Américas. (s.f.). *¿Qué es RedETSA?* <https://redetsa.bvsalud.org/quienes-somos/>; Straker, J. (2024, 1 de noviembre). *Scaling underwater robotics in Barbados*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/barbados/blog/scaling-underwater-robotics-barbados>; Swisscontact. (s.f.). *Nuevas oportunidades: reintegración productiva de migrantes retornados*. <https://www.swisscontact.org/es/proyectos/nuevas-opportunidades-reintegracion-productiva-de-migrantes-retornados>; The Nature Conservancy. (2023). *Estudio de caso: bonos azules para la conservación de los océanos de Belice*.

Las tendencias recientes muestran también la importancia creciente de evaluar de manera sistemática la capacidad del Estado para innovar. Con ese propósito, se necesitan métricas que permitan medir la innovación pública en distintas dimensiones, como los recursos institucionales —que abarcan el talento humano, el marco institucional, los recursos digitales y la estrategia y gobernanza—, las prácticas y procesos —que incluyen la forma en que se desarrollan las iniciativas, la existencia de guías o procedimientos y la formalización de rutinas— y la colaboración y apertura —que considera la interacción con el entorno, la participación de personas usuarias, la coordinación entre instituciones y la relación con actores externos—, además de avanzar hacia la medición de los resultados obtenidos (CEPAL, 2025).

## B. Del enfoque clásico de modernización al paradigma de la gestión de las transformaciones

La región enfrenta una paradoja persistente: aun cuando se han consolidado avances relevantes en lo referente a la modernización administrativa, la adopción de tecnologías y la profesionalización del servicio civil, los países no logran sostener transformaciones estructurales ni superar las trampas del desarrollo asociadas al bajo crecimiento, la desigualdad y la debilidad institucional. Este hecho obliga a revisar el paradigma incrementalista de la modernización administrativa, centrado en los procesos y la eficiencia, y avanzar hacia un enfoque que conciba a las instituciones como sistemas adaptativos capaces de liderar cambios estratégicos.

Como se ha planteado, el paradigma de la gestión de las transformaciones desplaza el énfasis desde el qué transformar hacia el cómo crear las condiciones institucionales y de gobernanza, y las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), prestando debida atención a la economía política y facilitando el diálogo social, para permitir que las transformaciones sean viables, sostenibles y socialmente legítimas.

En esta lógica, la innovación pública no equivale a incorporar herramientas tecnológicas, procedimientos nuevos, ni proyectos puntuales de modernización. Es una manera de organizar la acción estatal para explorar soluciones, aprender, gestionar la incertidumbre, coordinar a actores y anticipar disrupciones. La innovación deja de ser un episodio aislado y se convierte en una función estatal esencial, integrada en el ciclo de políticas, la asignación de recursos y la construcción de capacidades.

El enfoque de capacidades TOPP refuerza esta idea: las instituciones no son agregados de recursos ni catálogos de competencias, sino sistemas funcionales y dinámicos, cuya efectividad depende de su capacidad para articular, activar y combinar funciones críticas de manera coherente y adaptativa (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). En este enfoque se entiende a las instituciones como agentes estratégicos capaces de aprender organizacionalmente, reconfigurar rutinas y ajustar rumbos frente a entornos volátiles (Teece et al., 1997; Kattel y Mazzucato, 2018). Un Estado que cuenta con capacidades TOPP detecta oportunidades, ensaya soluciones, evalúa aprendizajes y readequa estructuras, integrando la flexibilidad con dirección estratégica.

Desde esta perspectiva, la innovación pública es un mecanismo clave que activa y mantiene en funcionamiento las capacidades TOPP al introducir ciclos permanentes de aprendizaje, adaptación y reconfiguración organizacional que las administraciones tradicionales no generan por sí solas.

### 1. Innovación y capacidad técnica: decisiones basadas en el aprendizaje, no en la inercia

La capacidad técnica del Estado no depende únicamente de que cuente con especialistas o manuales metodológicos, sino de la habilidad institucional para actualizar el diagnóstico y ajustar las decisiones conforme cambia la realidad. La innovación pública aporta justamente ese movimiento, al introducir rutinas de aprendizaje continuo que sustituyen la lógica de “planificar todo al inicio” por ciclos iterativos de prueba, error y adaptación.

Herramientas como las pruebas piloto, los prototipos, las evaluaciones rápidas y el uso de datos en tiempo real permiten a las instituciones experimentar a pequeña

escala, identificar qué funciona y aplicar a mayor escala solo aquello que demuestra efectividad. Esto reduce los riesgos, acelera el aprendizaje y evita la realización de inversiones costosas en soluciones que no se ajustan al contexto.

En áreas en las que existe un alto grado de incertidumbre, estas prácticas elevan sustancialmente la calidad del diagnóstico. Este enfoque se observa, por ejemplo, en sistemas de salud en que los protocolos de atención se diseñan mediante iteraciones sucesivas a partir de información en tiempo real sobre la congestión hospitalaria o la disponibilidad de profesionales (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2020).

## 2. Innovación y capacidad operativa: mover estructuras para que las políticas funcionen

La región conoce bien el problema de políticas bien diseñadas que fracasan en la ejecución debido a la fragmentación institucional, la superposición de mandatos y la debilidad de la coordinación operativa. La innovación pública aborda este vacío introduciendo nuevas formas de trabajo, coordinación y uso de recursos. Más que aplicar nuevas tecnologías, innovar operativamente implica modificar la arquitectura institucional que sostiene la implementación: equipos intersectoriales dedicados a problemas específicos, plataformas compartidas de información, presupuestos flexibles para iterar en la aplicación de soluciones y procesos de toma de decisiones que reducen los cuellos de botella administrativos.

Los ejemplos concretos abundan: i) sistemas integrados de protección social que consolidan en una sola plataforma operacional múltiples beneficios antes dispersos, permitiendo la focalización y la trazabilidad (OCDE, 2015); ii) modelos territoriales de gestión de riesgos y emergencias, en los que plataformas compartidas entre ministerios, municipios y actores comunitarios permiten coordinar recursos y acelerar la respuesta ante choques climáticos, un problema recurrente en Centroamérica (OCDE, 2015), y iii) ventanillas únicas para la inversión pública, que reducen las duplicaciones, aceleran las autorizaciones y alinean los mandatos de distintas áreas, por ejemplo, planificación, hacienda e infraestructura, una reforma ya realizada en países como Costa Rica para disminuir la fragmentación institucional en la ejecución de proyectos públicos (OCDE, 2023).

## 3. Innovación y capacidad política: legitimidad para cambiar y sostener el rumbo

Para llevar adelante las transformaciones indispensables se requieren políticas que sobrevivan más allá de un ciclo de gobierno. La innovación pública puede ayudar a generar mayores oportunidades políticas para transformar, porque abre espacios de participación, genera resultados visibles en plazos cortos y demuestra capacidad de respuesta. Esto reduce las resistencias, fortalece la confianza y facilita la formación de coaliciones duraderas.

Un ejemplo es la modernización de trámites mediante soluciones digitales: cuando la ciudadanía percibe mejoras concretas —como un menor tiempo de espera, mayor transparencia o reducción de costos— aumenta la legitimidad para avanzar hacia reformas más profundas, como la interoperabilidad estatal o la gobernanza de datos. De este modo, la innovación puede operar como una puerta de entrada para reformas complejas, generando capital político y protección contra la volatilidad institucional.

## 4. Innovación y capacidad prospectiva: preparar al Estado para escenarios futuros inciertos

Los problemas actuales —el cambio climático, las disrupciones tecnológicas, las tensiones geopolíticas y las migraciones— exigen instituciones capaces de anticipar escenarios y ajustar sus estrategias. La innovación pública introduce rutinas que fortalecen esta mirada: la vigilancia de tendencias, el análisis de datos emergentes y la construcción de escenarios. Entre estas rutinas, la exploración de horizontes permite dar seguimiento de forma sistemática a tecnologías emergentes e innovaciones disruptivas y detectar señales tempranas que, de otro modo, quedarían fuera del radar institucional. Sin embargo, su valor público depende de que esos hallazgos se traduzcan en prioridades, opciones y cursos de acción: la anticipación no debe quedar confinada a los informes, sino que debe integrarse en la toma de decisiones y la implementación y evaluación de acciones, cerrando el ciclo del aprendizaje institucional (Vargas et al., 2025; CEPAL, 2023; Máttar y Cuervo, 2016; Bitar et al., 2021; Vitale et al., 2022; Medina Vásquez et al. 2014, 2022).

Esto permite que las decisiones presentes no respondan únicamente a presiones inmediatas, sino que se orienten hacia trayectorias de futuro deseables y sostenibles. Los países que experimentan con compras públicas innovadoras favorables a las tecnologías verdes o que integran el análisis prospectivo en la inversión en infraestructura están usando la innovación como un mecanismo para alinear capacidades actuales con desafíos futuros. De esta manera, la innovación hace posible que la prospectiva tenga una incidencia efectiva y no se limite a una planificación meramente declarativa.

Lo esencial es que la innovación pública no opere en paralelo a las capacidades institucionales TOPP, sino que las articule y potencie, activando la capacidad técnica, al introducir el aprendizaje continuo, los diagnósticos iterativos y la información asociada al contexto; ampliando la capacidad operativa, al reconfigurar estructuras, procesos y formas de coordinación; fortaleciendo la capacidad política, al generar legitimidad y favorecer la conformación de coaliciones y la existencia de espacios para experimentar, y nutriendo la capacidad prospectiva al incorporar señales, tendencias y escenarios futuros en las decisiones presentes.

## 5. Innovar para gestionar transformaciones

El imperativo de vincular la innovación pública con las 11 transformaciones indispensables del modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL (2024) plantea una pregunta central<sup>7</sup>: ¿cómo lograr que un Estado diseñado históricamente para administrar políticas y programas se convierta en un Estado capaz de crear, gestionar y sostener transformaciones? La respuesta no está en incorporar nuevas herramientas, sino en transformar la naturaleza de la acción pública. La innovación introduce los principios operativos del cambio —aprendizaje continuo, experimentación, coordinación estratégica, coproducción y anticipación— que permiten que las instituciones actúen con visión, flexibilidad y sentido de dirección.

<sup>7</sup> La CEPAL plantea la necesidad de impulsar 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo de la región, consideradas indispensables para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Estas transformaciones abordan ámbitos clave como el crecimiento económico sostenible e inclusivo; el desarrollo productivo, la productividad y el empleo; la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la cohesión social; la ampliación de la protección social y del Estado de bienestar; el acceso a una educación de calidad y a la formación profesional; la sostenibilidad ambiental y la acción frente al cambio climático; la transformación digital; la gestión de una migración segura, ordenada y regular; una mayor integración económica regional y global; la igualdad de género y la consolidación de la sociedad del cuidado, y el fortalecimiento de la macroeconomía para el desarrollo junto con sistemas fiscales sólidos. A estas se suma una dimensión transversal referida al fortalecimiento de las capacidades del Estado, la gobernanza y el diálogo social, como condición habilitante para materializar estas transformaciones (Salazar-Xirinachs, 2023).

En este marco, la innovación pública debe entenderse como la capacidad que permite que el Estado deje de reaccionar ante problemas y comience a conducir procesos de transformación. No es un instrumento periférico ni un complemento técnico, sino el mecanismo que articula la visión, las capacidades y la acción. Cuando la innovación se sitúa en el centro de la gestión pública, el Estado adquiere la aptitud de orientar mercados, coordinar a actores, sostener experimentaciones sucesivas y convertir la incertidumbre en una ventaja estratégica, no en un factor paralizante.

Primero, innovar es gestionar transformaciones: la innovación pública no busca solo modernizar procedimientos, sino que también generar las condiciones institucionales que permitan conducir cambios estructurales de manera deliberada, sostenida y con dirección estratégica.

Segundo, la innovación pública es una función organizacional, no un esfuerzo puntual. Requiere reglas, recursos, gobernanza y capacidades que no dependen del entusiasmo momentáneo de una gestión de gobierno, sino de una arquitectura institucional estable que la integre en el ciclo de políticas y en la toma de decisiones.

Tercero, la innovación pública activa las capacidades institucionales TOPP. Sin innovación, la capacidad técnica opera sobre la base de diagnósticos estáticos; la capacidad operativa queda atrapada en rutinas y estructuras que no se vinculan entre sí; la capacidad política no logra generar la legitimidad necesaria para sostener las reformas, y la capacidad prospectiva se limita a ejercicios formales que no tienen incidencia en las decisiones.

Cuarto, la innovación pública fortalece la legitimidad democrática, porque muestra que el Estado no solo diagnostica, sino que aprende, corrige, responde y actúa. Un Estado que innova genera confianza, produce resultados visibles y habilita la formación de coaliciones sociales capaces de sostener transformaciones más ambiciosas.

La consecuencia analítica es clara: innovar es conducir transformaciones, no modernizar estructuras. Esto implica que el Estado deje de concebir la innovación pública como un complemento técnico y la entienda como la capacidad que le permite orientar procesos, corregir trayectorias y sostener cambios en contextos de incertidumbre. En pocas palabras, la innovación no adorna la gestión pública, sino que la vuelve posible.

## C. La innovación pública como función organizacional integrada: una capacidad estratégica del Estado para conducir el avance hacia el futuro deseado

### 1. La innovación pública como capacidad estructural

Durante años, la innovación pública se entendió como un conjunto de esfuerzos experimentales o proyectos aislados o como la tarea de laboratorios especializados ubicados en los márgenes del aparato estatal. Sin embargo, la información disponible muestra que esta visión es insuficiente para afrontar desafíos públicos cada vez más complejos, transversales y urgentes. Hoy, la innovación pública se concibe de manera creciente como una función organizacional integrada, dotada de mandato, capacidades y estructuras permanentes, que debe operar en el centro del ciclo de políticas públicas.

Este cambio de paradigma implica que la innovación pública no puede depender exclusivamente de individuos inspirados ni de iniciativas puntuales. Implica entender la innovación pública como una función, que conlleva capacidades de anticipación, diseño de políticas, gestión de carteras de iniciativas, uso estratégico de datos y coordinación transversal. En otras palabras, innovar se convierte en una responsabilidad distribuida del sistema de gobierno, no en una tarea excepcional.

La OCDE plantea explícitamente la necesidad de contar con una función de innovación que actúe de forma integrada en los sistemas de gobernanza, con tres dimensiones clave (OCDE, 2022):

- i) Prospectiva: capacidad institucional para interpretar cambios, imaginar distintas posibilidades de futuro y orientar decisiones estratégicas.
- ii) Diseño e iteración de políticas: aplicación de métodos de diseño, experimentación y aprendizaje continuo en el ciclo de políticas.
- iii) Gestión de carteras: articulación estratégica de iniciativas diversas, incluidas desde mejoras incrementales hasta innovaciones transformadoras.

En particular, la dimensión de prospectiva puede institucionalizarse mediante modalidades de exploración de horizontes que combinen enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, así como miradas internas y externas, apoyadas por plataformas de conocimiento y comunidades de práctica que conviertan señales dispersas en inteligencia que sea de utilidad para la política pública (Medina Vásquez, 2023; Popper, 2023).

Diversos ejemplos recientes muestran cómo gobiernos nacionales y subnacionales de América Latina y el Caribe avanza en esta dirección. Iniciativas impulsadas en países como el Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, la República Dominicana y el Uruguay, así como en diversas ciudades de la región, permiten observar esfuerzos por incorporar funciones de innovación en la arquitectura estatal, en la que se integran en unidades de gobierno, gestión de datos, análisis de desempeño y mejora de políticas públicas, demostrando que es posible institucionalizar esta función de manera situada y coherente con los contextos institucionales y territoriales de la región.

El mensaje es claro: los gobiernos que tratan la innovación pública como una capacidad estructural logran desarrollar aprendizajes más sistémicos, tomar decisiones más informadas e implementar políticas más adaptativas, especialmente en entornos de alta incertidumbre.

## 2. Innovación pública integrada para el logro de misiones y los ODS

La innovación pública como función organizacional integrada adquiere aún más relevancia en el contexto de agendas de transformación como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las políticas orientadas por misiones. Los ODS ofrecen un marco legítimo, común y medible para orientar prioridades públicas. Sin embargo, para traducir ese marco en cambios concretos —en materia de descarbonización, ciudades sostenibles y reducción de las desigualdades, entre otros ámbitos— se requiere una capacidad interna que pueda priorizar, articular y llevar las innovaciones a la escala necesaria.

Cuando la innovación está institucionalizada como una función transversal, es posible diseñar carteras de proyectos orientadas a misiones, vinculadas a metas climáticas, territoriales o de inclusión; utilizar los indicadores de los ODS como criterios de selección y seguimiento, y alinear recursos, tecnologías y colaboraciones en torno a desafíos de alto impacto. De ese modo, los ODS proporcionan el rumbo y la innovación integrada provee los medios para avanzar.

Algunas experiencias de países, como la red de laboratorios de innovación en el Brasil, demuestran que es posible institucionalizar diferentes tipos de innovación de manera coherente con el contexto nacional (OCDE, 2022). El desafío es conformar carteras de innovación diversas, estratégicas y sostenibles a la medida de cada administración pública (véase el recuadro I.2).

**Recuadro 1.2****De iniciativas aisladas a carteras de innovación: conducir la innovación estratégicamente**

Muchos países enfrentan una paradoja: no faltan iniciativas de innovación pública, pero estas suelen ser dispersas y de corta duración o tener efectos limitados. Una de las causas es que estas iniciativas rara vez se abordan en el marco de un enfoque sistémico y deliberado. Aquí es donde el concepto de cartera de innovación cobra sentido.

Con el enfoque de cartera no se busca elegir “proyectos ganadores” ni favorecer un solo tipo de innovación. Este enfoque permite más bien gestionar el riesgo, articular esfuerzos diversos y alinear los recursos en relación con desafíos complejos. La oportunidad no radica solo en innovar más, sino en llevar adelante una innovación más estratégica, más diversa y adaptada tanto a necesidades inmediatas como a objetivos de largo plazo.

De acuerdo con el Observatorio de Innovación en el Sector Público de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), entre los principios fundamentales para conformar carteras efectivas se incluyen los siguientes:

- **Diversidad de enfoques:** una buena cartera no puede depender solo de mejoras operativas. Debe incluir también proyectos exploratorios, experimentales y de largo aliento, aunque sean más inciertos.
- **Coherencia estratégica:** la cartera ayuda a detectar brechas, esfuerzos redundantes y oportunidades de sinergia. Permite preguntarse: ¿se está invirtiendo de manera suficiente en lo transformador y no solo en lo viable?
- **Aprendizaje institucional:** tener una visión desde el nivel de la cartera facilita el aprendizaje sistémico. Permite pasar de la medición del éxito de proyectos individuales a la reflexión sobre la capacidad del sistema para adaptarse y aprender.
- **Gestión inteligente del riesgo:** diversificar los tipos de innovación permite asumir riesgos calculados, evitando la trampa de grandes proyectos inflexibles y abriendo espacio para la experimentación.
- **Valor público como norte:** el criterio central puede ser la obtención de resultados de corto plazo, como la eficiencia o el ahorro, pero también se busca sumar iniciativas que generen impactos como el aumento de la confianza ciudadana, la inclusión y la sostenibilidad o el fortalecimiento de la capacidad del Estado para anticiparse.

Existen múltiples ejemplos. En la región, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coordina carteras de innovación en contextos cambiantes para acelerar el logro de soluciones adaptativas.

En definitiva, una cartera no es solo una herramienta de gestión: es una manera de conducir la innovación. Supone repensar las formas en que se asignan los recursos, se articula la colaboración interinstitucional y se mide el progreso hacia un valor público compartido. Para los países que buscan transformar su sector público con visión de futuro, la oportunidad está en pasar de una innovación ocasional a una innovación integrada, estructural y alineada con sus grandes desafíos.

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2022). *Tackling policy challenges through public sector innovation: a strategic portfolio approach*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/052b06b7-en>.

En particular, los laboratorios de aceleración del PNUD, presentes en 15 países de la región, están contribuyendo a transformar la manera en que los gobiernos y actores del desarrollo abordan problemas complejos asociados a los ODS, aportando nuevas capacidades de exploración, mapeo de soluciones y experimentación rápida. Su enfoque combina inteligencia colectiva, datos no tradicionales y aprendizaje en tiempo real para comprender mejor los desafíos y testear soluciones en ciclos cortos, generando datos prácticos aplicables a políticas públicas. A través de metodologías que van desde los mapas de elaboración colaborativa (*crowdmapping*) y la recopilación de innovaciones de base, hasta la experimentación con tecnologías como inteligencia artificial, sensores y análisis de datos masivos, los laboratorios han permitido identificar patrones, ampliar la comprensión de problemas sistémicos y validar respuestas innovadoras con potencial de escalamiento. Este tipo de aproximación —centrada en la detección temprana de señales de cambio, la colaboración con actores locales y el uso de tecnologías para ampliar las capacidades humanas— ha fortalecido la respuesta frente a desafíos interconectados como la desigualdad, el cambio climático, la urbanización acelerada o nuevas formas de gobernanza, contribuyendo a acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Véase <https://www.undp.org/acceleratorlabs>.

## D. El vínculo entre innovación, confianza y valor público

### 1. La innovación pública como motor de cambio institucional

La innovación pública no debe entenderse únicamente como la incorporación de nuevas tecnologías o la digitalización de trámites. Más bien, implica un proceso de transformación profunda: rediseño de procedimientos, cambios estructurales, nuevos modelos de gestión y, sobre todo, nuevas formas de relacionarse con la ciudadanía. Este enfoque supone un cambio de paradigma: de un Estado que provee servicios de manera burocrática a uno que diseña políticas con las personas y para las personas, promoviendo el codiseño, la coproducción y la participación ciudadana.

Este cambio exige también una resignificación del papel del funcionario público. La lógica tradicional del “gestor de procesos” —centrada en el cumplimiento de procedimientos y la ejecución administrativa— está dando paso a una lógica orientada a la solución de problemas públicos. En ella, los funcionarios actúan como agentes de aprendizaje, innovación y creación de valor. A fin de llevar adelante esta transición se requiere desarrollar capacidades para diagnosticar problemas complejos, articular a actores, experimentar, prototipar, aprender del error y traducir ese aprendizaje en mejoras concretas. En otras palabras, se espera que los equipos públicos pasen de administrar rutinas a generar impacto, y que la innovación sea parte natural del trabajo cotidiano.

En esta lógica, servicios públicos más efectivos, dotados de legitimidad y centrados en las necesidades reales de las personas, pueden aumentar la satisfacción ciudadana y fortalecer la percepción de equidad, apertura y eficacia del Estado. Estos resultados, a su vez, contribuyen a generar confianza en las instituciones públicas, retroalimentando la capacidad del Estado para innovar con legitimidad. Esta dinámica se describe habitualmente como un círculo virtuoso:

innovación → mejores servicios → confianza → mayor espacio para innovar →  
creación de valor público → fortalecimiento democrático

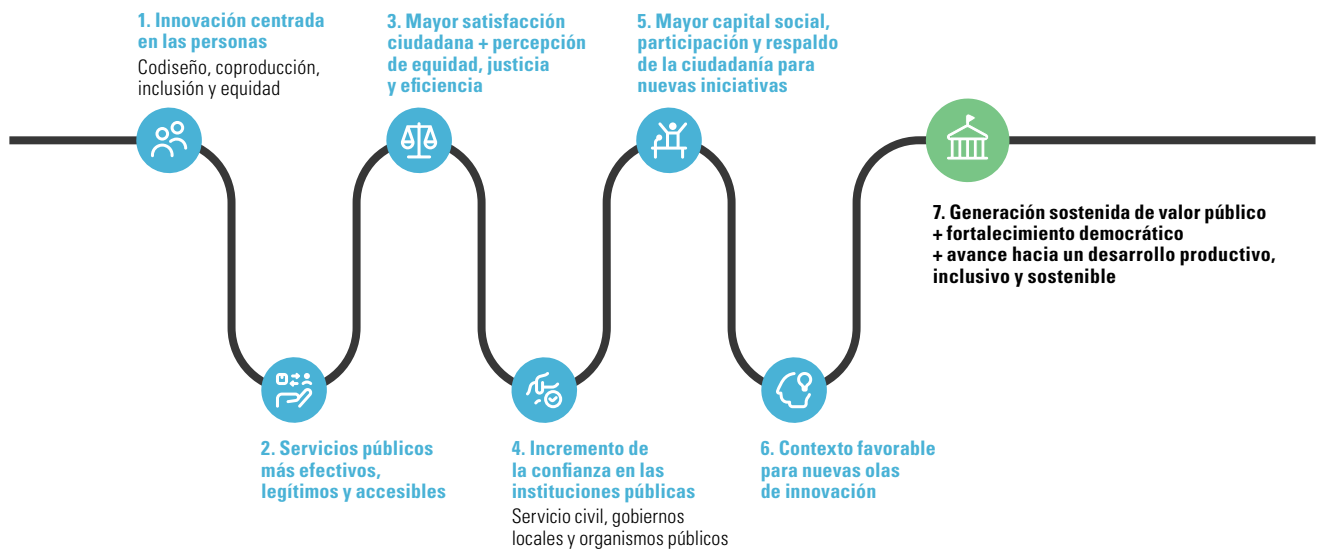
Este vínculo no es hipotético. En sus estudios sobre innovación gubernamental, la OCDE enfatiza que la adopción de ideas nuevas para mejorar servicios fortalece la resiliencia estatal, la capacidad de respuesta y la confianza en las instituciones (OCDE, 2024a, 2025). Los gobiernos que innovan de forma estratégica, inclusiva y transparente tienen más probabilidades de fomentar y mantener la confianza de la ciudadanía; esa confianza, a su vez, abre espacios para innovar con mayor profundidad y legitimidad. Por eso, la OCDE recomienda que los países conciban la confianza como un objetivo explícito de sus estrategias de innovación gubernamental (OCDE, 2024a, 2024b).

De ese modo, la innovación pública se convierte en un motor de transformación institucional y social, no solo por su eficiencia técnica, sino también por su capacidad para generar legitimidad, crear capital social y favorecer una democracia más participativa. La encuesta de la OCDE sobre la confianza en las instituciones públicas de la región de 2025 muestra que las mejoras en la calidad de los servicios —especialmente de los administrativos, cuando son percibidos como confiables, equitativos, abiertos y eficaces— se asocian a mayores niveles de confianza en el gobierno. En el caso de Chile, la OCDE señala que el 39% de la población cree que el gobierno adoptaría ideas innovadoras para mejorar los servicios públicos, cifra equivalente al promedio de los países de esa organización. Sin embargo, solo un 30% declara tener “confianza alta o moderadamente alta” en el gobierno nacional, lo que evidencia un déficit de confianza que sugiere la necesidad de reforzar el vínculo entre la innovación efectiva y la legitimidad democrática mediante mejores diseños institucionales (OCDE, 2024b, 2025).

Estos datos respaldan la idea de que la innovación pública, especialmente cuando es percibida como factible por la ciudadanía, puede asociarse a mayores niveles de confianza en el sector público. Al mismo tiempo, muestran que para consolidar ese vínculo se requieren no solo capacidades técnicas, sino también políticas coherentes, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (véase el diagrama I.2).

### Diagrama I.2

Teoría del cambio renovada: del diseño de servicios al valor público sostenible



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Según la CEPAL, la teoría del cambio renovada exige distinguir entre dos tipos de capacidades que suelen confundirse: capacidades para innovar individuales e institucionales.

Las capacidades individuales —investigar problemas públicos, identificar necesidades ciudadanas, experimentar, prototipar, gestionar proyectos y aprender del error— permiten que los funcionarios actúen como agentes de cambio. No obstante, para potenciarlas se requieren capacidades institucionales que establezcan lineamientos estratégicos, normas y estructuras que habiliten la experimentación, articulen el liderazgo político y técnico, gestionen riesgos, integren información de respaldo y aseguren la continuidad de los procesos más allá de los ciclos gubernamentales (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025).

La distinción es crucial. La innovación pública no avanza cuando existen únicamente individuos dotados de creatividad o motivación, sino cuando se cuenta con un entorno institucional que habilita, coordina y sostiene esas iniciativas. Es la interacción virtuosa entre ambas capas —la individual y la institucional— la que permite transitar desde innovaciones puntuales hacia la innovación sistémica (véase un desarrollo en profundidad de este tema en el capítulo IV).

En este marco, la innovación pública se entiende como un medio estratégico para generar valor público sostenible, sobre la base de procesos centrados en las personas que habilitan servicios más efectivos, incrementan la satisfacción ciudadana y fortalecen la confianza institucional.

La literatura reciente muestra que el enfoque de la innovación abierta<sup>9</sup> en el sector público ha ganado relevancia, pues conlleva una ampliación de la capacidad innovadora al incorporar conocimientos externos y permitir el flujo de conocimiento interno. Esta apertura introduce diversidad cognitiva, legitimidad social y mayores posibilidades de

<sup>9</sup> La innovación abierta se define como el esfuerzo deliberado de una organización para enriquecer la capacidad de innovación con ideas o conocimientos originados fuera de sus límites, o para permitir que el conocimiento no utilizado fluya fuera de la organización para que otros lo utilicen en sus innovaciones. Se promueve el flujo de conocimiento a través de las fronteras organizacionales (De Coninck et al., 2023; Figenschou et al., 2024; Hameduddin et al., 2020; Khanal, 2024; Palumbo et al., 2023).

adaptación, lo que contribuye a mejorar la efectividad de los servicios y la percepción de justicia y eficiencia (De Coninck et al., 2023; Figenschou et al., 2024; Hameduddin et al., 2020; Khanal, 2024; Palumbo et al., 2023). Sin embargo, su implementación sigue enfrentando barreras burocráticas e institucionales que condicionan la consolidación de un entorno propicio para nuevas olas de innovación.

En paralelo, la innovación colaborativa<sup>10</sup> —una modalidad de la innovación abierta— aporta una arquitectura organizacional clave para avanzar desde el aumento de la confianza hacia el fortalecimiento del capital social. Basada en acuerdos cooperativos, coproductivos o cocreativos entre actores internos y externos, facilita que las instituciones diseñen soluciones con mayor coordinación, legitimidad y sostenibilidad (Kurtmollaiev et al., 2024; Torfing et al., 2020). Su doble naturaleza —interna y externa— permite superar los compartimentos estancos burocráticos y conectar al Estado con las comunidades, las empresas, el sector académico y la sociedad civil (Kharazmi y Dartoomi, 2023), reforzando así la confianza, la participación y un entorno favorable a la innovación continua (véanse los eslabones 4, 5 y 6 en el diagrama I.2).

En conjunto, la innovación abierta y la colaborativa actúan como mecanismos habilitadores que permiten generar valor público sostenido, fortalecer la democracia y contribuir al desarrollo inclusivo y productivo.

## 2. Riesgos, desafíos y factores críticos para construir el vínculo entre innovación pública y confianza

Aunque el círculo virtuoso antes descrito es potente, no está exento de riesgos y desafíos. Entre los principales se encuentran los siguientes:

- Desconfianza en el uso de datos y tecnología: la transformación digital puede generar recelos en relación con la privacidad, la equidad y la ética si su gestión no se realiza con transparencia. En América Latina, por ejemplo, la confianza en que los gobiernos usen datos personales solo con fines legítimos es baja (OCDE, 2025).
- Burocracia institucional y barreras organizativas: las estructuras tradicionales del Estado dificultan la adopción sostenida de prácticas innovadoras y participativas.
- Gestión del cambio interno: para transformar los paradigmas vigentes se requiere invertir en capital humano, capacitación y cultura organizacional, no solo en tecnología. Aunque el costo de esa inversión es alto, los beneficios lo justifican.
- Expectativas e incertidumbre ciudadanas: la innovación implica ensayo y error. Si no se gestionan adecuadamente las expectativas, la ciudadanía puede desconfiar de los resultados. La transparencia y la rendición de cuentas son esenciales.
- Equidad e inclusión: las innovaciones que no consideran las desigualdades existentes pueden reforzarlas. La innovación pública debe asegurar que se logren beneficios para todos, especialmente para los grupos vulnerables.

Como se observa, el vínculo entre innovación pública, confianza y valor público es evidente, institucional y de largo plazo. La información reciente —especialmente los datos proporcionados por la OCDE— muestra que cuando la ciudadanía percibe que el Estado es capaz de innovar y mejorar sus servicios, su confianza en las instituciones aumenta. Esa confianza habilita nuevos espacios para la coproducción, la participación y la construcción de capital social.

<sup>10</sup> La innovación colaborativa que refiere a un conjunto diverso de actividades institucionalizadas que toman la forma de acuerdos cooperativos, coproductivos, cocreativos, coopeitativos y otros coordinados conjuntamente, con el objetivo de estimular la innovación tanto en los participantes como entre ellos (Kurtmollaiev et al., 2024; Torfing et al., 2020). La innovación colaborativa se considera un subconjunto de la innovación abierta y se define a dos niveles: interno (cooperación e interacción de individuos dentro de una organización) y externo (interacción y cooperación con otros actores externos) (Kharazmi y Dartoomi, 2023).

En este sentido, la innovación pública —bien entendida y gestionada— deja de ser un instrumento de modernización administrativa para convertirse en una estrategia central de fortalecimiento democrático y construcción de valor público sostenible.

En el caso de América Latina y el Caribe, este enfoque puede ser clave para enfrentar crisis de legitimidad o situaciones de falta de representatividad, bajos niveles de confianza y déficits de gobernanza. La innovación pública, la participación ciudadana y una institucionalidad sólida hacen posible avanzar hacia Estados más eficaces, justos, inclusivos y capaces de generar bienestar.

## Bibliografía

- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money & Management*, 25(1), 51–56. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00450.x>
- Ali, A., Iqbal, S., Haider, S. A., Tehseen, S., Anwar, B., Sohail, M. y Rehman, K. (2021). Does governance in information technology matter when it comes to organizational performance in Pakistani public sector organizations? Mediating effect of innovation. *SAGE Open*, 11(2). <https://doi.org/10.1177/21582440211016557>
- Alkaabi, S., Hazzam, J., Wilkins, S. y Dan, S. (2024). The influences of ambidexterity, new public management and innovation on the public service quality of government organizations. *Public Performance & Management Review*, 47(5), 1110–1137. <https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2367130>
- Barrutia, J. M. y Echebarria, C. (2020). Public managers' perception of exploitative and explorative innovation: an empirical study in the context of Spanish municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 131–151. <https://doi.org/10.1177/0020852319894688>
- Barrutia, J. M. y Echebarria, C. (2025). Scrutinizing governments' collaborative learning: partner selection strategies and knowledge dimensions' development. *Public Management Review*, 27(1), 135–162. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2231962>
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol University Press.
- Bason, C. (2018). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society* (2ª ed.). Bristol University Press.
- Bitar, S., Máttar, J. y Medina, J. (2021). *El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*. Universidad del Valle. <https://doi.org/10.25100/peu.758>
- Cao, L., West, B., Ramesh, B., Mohan, K. y Sarkar, S. (2023). A platform-based approach to ambidexterity for innovation: an empirical investigation in the public sector. *International Journal of Information Management*, 68(102570). <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2022.102570>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado.
- Chica-Vélez, S. A. y Salazar-Ortiz, C. A. (2021). Post-new public management, governance and innovation. *Opera*, 28, 17–51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Cienfuegos, I., Vielma, C., Portales, F. y Villagrán, F. (2023). Innovación y colaboración interinstitucional en tiempos de COVID-19: el caso de unidad información y gestión territorial de la Secretaría Regional Ministerial de Salud Metropolitana de Chile. *Revista de Gestión Pública*, 12(1), 67–92. <https://doi.org/10.22370/RGP.2023.12.1.3625>
- Cole, L. y Hagen, P. (2024). Scaling deep through transformative learning in public sector innovation labs: experiences from Vancouver and Auckland. *Public Management Review*, 26(7), 2094–2121. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2254776>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro* (LC/CRP.19/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). Territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe: guía para la elaboración de exámenes locales voluntarios a nivel subnacional. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/26).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-\*).).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Innovar para transformar el Estado: evaluación del índice de innovación pública de Chile* (LC/TS.2025/84).
- Criado, J. I., Alcaide-Muñoz, L. y Liarte, I. (2025). Two decades of public sector innovation: building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results. *Public Management Review*, 27(3), 623–652. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2254310>

- Crosby, B. C., 't Hart, P. y Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Cyr, J., Bianchi, M., Coda, F. y Santamarina, S. (Eds.). (2025). *¿Cómo gobernar en América Latina? La colaboración como herramienta para afrontar desafíos del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Cyr, J. y Bianchi, M. (2025). Introducción. América Latina y la gobernanza colaborativa: repensando el modelo de gobernanza para la región. En J. Cyr, M. Bianchi, F. Coda y S. Santamarina (Eds.), *¿Cómo gobernar en América Latina? La colaboración como herramienta para afrontar desafíos del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- da Silva, R. B., Jardón, C. M. F. y Avila, L. V. (2021). Effects of structural intellectual capital on the innovation capacity of public administration. *Journal of Technology Management and Innovation*, 16(3), 66–78. <https://doi.org/10.4067/S0718-27242021000300066>
- De Coninck, B., Gascó-Hernández, M., Viaene, S. y Leysen, J. (2023). Determinants of open innovation adoption in public organizations: a systematic review. *Public Management Review*, 25(5). <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2003106>
- de Moraes, T. M. S. y Sousa, M. D. M. (2024). History matters: the institutionalization and innovation paradox in the judiciary. *Social Sciences*, 13(5). <https://doi.org/10.3390/socsci13050247>
- de Vries, H., Bekkers, V. y Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Dehon, J., Verriest, S., Carlier, N., Aubin, D. y Moyson, S. (2023). Necessary but not sufficient: learning and public innovation in four Belgian collaborative networks. *The Innovation Journal*, 28(2).
- Ferrarezi, E., Brandalise, I. y Lemos, J. (2021). Evaluating experimentation in the public sector: learning from a Brazilian innovation lab. *Policy Design and Practice*, 4(2), 292–308. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1930686>
- Figenschou, T., Li-Ying, J., Tanner, A. y Bogers, M. (2024). Open innovation in the public sector: a literature review on actors and boundaries. *Technovation*, 131(102940). <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2023.102940>
- Fuglsang, L. y Hansen, A. V. (2022). Framing improvements of public innovation in a living lab context: processual learning, restrained space and democratic engagement. *Research Policy*, 51(1). <https://doi.org/10.1016/j.respol.2021.104390>
- Godenhjelm, S. y Johanson, J. (2018). The effect of stakeholder inclusion on public sector project innovation. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 42–62. <https://doi.org/10.1177/0020852315620291>
- Gurrutxaga Abad, A. (2011). Condiciones y condicionamientos de la innovación social. *Arbor*, 187(752), 1045–1064. <https://doi.org/10.3989/arbor.2011.752n6003>
- Hameduddin, T., Fernandez, S. y Demircioglu, M. (2020). Conditions for open innovation in public organizations: evidence from Challenge.gov. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42(2), 111–131. <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1754867>
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Hartley, J., Fuglsang, L., Rønning, R. y Geuijen, K. (2024). Debate: whether and how public innovations create value. *Public Money & Management*, 44(6), 443–445. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2348292>
- Henríquez, S. y Ramírez-Alujas, Á. (2022). Innovación pública municipal en Chile: análisis comparado de las estrategias de Puente Alto, Peñalolén y Renca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (25), 1–26. <https://dx.doi.org/10.32457/riem25.1733>
- Innerarity, D. (2009). La sociedad de la innovación. En *¿Cómo es una sociedad innovadora?* Agencia Vasca de la Innovación (Innobasque).
- Kattel, R. y Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A. y McCulloch, C. (2022). Innovative capacity of governments: a systemic framework. *OECD Working Papers on Public Governance* (51). OECD Publishing.
- Khanal, S. (2024). Open or shut case? Exploring the role of openness in public sector innovation. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 46(1), 90–108. <https://doi.org/10.1080/23276665.2022.2116585>
- Kharazmi, O. A. y Dartoomi, S. (2023). A systematic literature review on collaborative innovation in the public sector. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 36(4), 602–630. <https://doi.org/10.1080/13511610.2023.2266580>
- Kurtmollaiev, S., Pedersen, P. E. y Lie, T. (2024). A bird in the hand: empirically grounded archetypes of collaborative innovation in the public sector. *Public Management Review*, 26(5), 1266–1298. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2171092>

- Laboratorio de Gobierno de Chile. (s.f.). *¿Qué entendemos por innovación pública?* <https://www.lab.gob.cl/innovacion-publica>
- Lacerda, K. L. C., Machado, A. G. C. y de Brito, G. E. G. (2023). Innovation in public services: evidence in the family health strategy. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 19(1), 638-661. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v19i1.6418>
- Lidman, L. (2024). The gap between the rhetorical why and the practical what and how of public sector innovation. *International Journal of Public Administration*, 47(11), 748–758. <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2197175>
- Máttar, J. y Cuervo, L. (Comps.). (2016). Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013-2016. *Páginas Selectas de la CEPAL (LC/M.33)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mazzucato, M. (2023). *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones (LC/TS.2022/150/Rev.1)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Medina Vásquez, J. (2023). *Prospectiva para un mundo interdependiente*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Medina Vásquez, J., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL (129) (LC/G.2622-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Medina Vásquez, J., Vitale, J. y Ragno, L. (Eds.). (2022). *Aportes de la prospectiva para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Mulgan, G. (2014). *Innovation in the public sector: how can public organisations better create, improve and adapt?* Nesta.
- Mulgan, G. y Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Unidad de Estrategia, Oficina del Gabinete. Naciones Unidas. (2023). *World Public Sector Report 2023: Transforming institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Naciones Unidas. (2025). *Effective Governance and the quintet of change for the implementation of the Sustainable Development Goals. Webinar Series. Final report*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2015). *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>
- Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Declaración sobre innovación en el sector público (OECD/LEGAL/0450)*.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020). *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-making: Lessons from Country Experiences*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/86331250-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2022). *Tackling policy challenges through public sector innovation: a strategic portfolio approach*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/052b06b7-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2023). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Honduras: gobernanza inclusiva y efectiva para obtener mejores resultados*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3527c44d-es>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024a). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024b). *Los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de Chile*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9cdf8865-es>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe: resultados 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b4dea13c-es>
- Palumbo, R., Casprini, E. y Fakhur Manesh, M. (2023). Unleashing open innovation in the public sector: a bibliometric and interpretive literature review. *Management Decision*, 61(13), 103–171. <https://doi.org/10.1108/MD-12-2022-1745>
- Pedersen, A. R. y Scheller, V. K. (2024). Let's pack the backpack together: rethinking routines in public innovation as interactions and public value creation. *Public Management Review*, 26(11), 3390–3407. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2344174>
- Popper, M., Popper, R., Rapetti, C. A. y Pique, J. M. (2025). Integrating policy agendas for sustainable innovation: a quadruple helix approach to the European Green Deal and sustainability transitions. *Engineering Management in Production and Services*, 17(2), 1–22.

- Popper R. (2023). The role of horizon scanning in anticipating and monitoring emerging technologies and disruptive innovations. En L. Vesnic-Alujevi, A. Pólvara y J. Farinha (Eds.), *Technology Foresight for Public Funding of Innovation: Methods and Best Practices*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Pryimak, M., Kalyta, L., Sokolov, M., Kaplun, V. y Krasnykov, Y. (2024). Innovative approaches to risk management in the field of public administration in Ukraine: prospects and limitations. *Amazonia Investiga*, 13(74), 308–322. <https://doi.org/10.34069/AI/2024.74.02.26>
- Radonić, M. y Milosavljević, M. (2019). Human resource practices, failure management approaches and innovations in Serbian public administration. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(SI), 77–93. <https://doi.org/10.24193/tras.SI2019.5>
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Sørensen, E. y Vabo, S. I. (2020). Introduction. A public innovation perspective on change in local democracy. *The Innovation Journal*, 25(1), 1–19.
- Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social: entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. En J. Subirats y A. García Bernardos (Coords.), *Innovación social y políticas urbanas en España: Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.
- Suchitwarasan, C., Cinar, E., Simms, C. y Kim, J. (2024). Public sector innovation for Sustainable Development Goals: a comparative study of innovation types in Thailand and Korea. *Australian Journal of Public Administration*, 83(4), 603–624. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12619>
- Teece, D. J., Pisano, G. y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. <https://www.jstor.org/stable/3088148>
- Thøgersen, D. (2022a). Windows of translation in public service innovation: introducing a new mission in public childcare. *Journal of Change Management*, 22(4), 401–421. <https://doi.org/10.1080/14697017.2022.2051061>
- Thøgersen, D. (2022b). Managing innovation on the public frontline: three approaches to innovation leadership. *International Journal of Public Sector Management*, 35(2), 150–171. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2021-0152>
- Thøgersen, D., Waldorff, S. y Steffensen, T. (2021). Public value through innovation: Danish public managers' views on barriers and boosters. *International Journal of Public Administration*, 44(14), 1264–1273. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1750030>
- Țigănașu, R., Pascariu, G. C. y Nijkamp, P. (2019). Performance and innovation in the public sector of the European Union countries: an analysis based on the dynamics of perceptions, 2009–2016. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (special issue), 94–123. <https://doi.org/10.24193/tras.SI2019.6>
- Torfing, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J. y Trivellato, B. (2020). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. *Policy and Society*, 39(4), 592–616. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794749>
- Torres, V., Naser, A. y Valenzuela, P. (2025). Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática: transformación digital en la participación. *Serie Gestión Pública* (90) (LC/TS.2025/48). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- van der Wal, Z. y Demircioglu, M. A. (2020). Public sector innovation in the Asia-Pacific trends, challenges, and opportunities. *Australian Journal of Public Administration*, 79(3), 271–278. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12435>
- Vargas, F., Rosado, J. y Oddone, N. (2025). *Guía básica de gobernanza anticipatoria* (LC/MEX/TS.2025/17). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Vesnic-Alujevi, L., Pólvara, A. y Farinha, J. (Eds.) (2023). *Technology foresight for public funding of innovation: methods and best practices*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Vitale, J., Medina, J. y Ragno, L. (Eds.). (2022). *Prospectiva y estudios de futuro para el desarrollo*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Zambrano-Gutiérrez, J. C. y de Oliveira, J. A. P. (2022). The dynamics of sources of knowledge on the nature of innovation in the public sector: understanding incremental and transformative innovations in local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 656–670. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab053>
- Zubero, I. (2015). Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. En J. Subirats y A. García Bernardos (Coords.), *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.



CAPÍTULO



# Gobernanza y propósito en la innovación pública

---

- A. ¿Cómo innovar en el Estado? Distintos modelos implementados en América Latina y el Caribe
  - B. Conducir la innovación pública con propósito
  - C. Enfoque sistémico para sostener la capacidad innovadora
  - D. Innovación y transición hacia un modelo SMARTER de la gestión pública
- Bibliografía



## A. ¿Cómo innovar en el Estado? Distintos modelos implementados en América Latina y el Caribe

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe enfrentan un desafío creciente: desarrollar y adaptar capacidades estatales en contextos marcados por una alta complejidad y dinamismo y profundas desigualdades sociales. Este desafío, sin embargo, no se manifiesta de manera homogénea en la región. Los países latinoamericanos y caribeños exhiben una notable diversidad en sus trayectorias institucionales y en la configuración de sus arreglos burocráticos. Mientras algunos han logrado consolidar segmentos significativos de burocracias profesionales, sustentadas en principios meritocráticos y caracterizadas por niveles relativamente altos de estabilidad y especialización técnica, en otros persisten estructuras administrativas fuertemente politizadas, con altos niveles de rotación vinculados a los ciclos políticos. En estos contextos, el desafío no consiste únicamente en modernizar burocracias concebidas para escenarios de mayor estabilidad, sino además en fortalecer las bases institucionales que permitan garantizar continuidad, profesionalización y un desempeño efectivo y sostenido del aparato público.

En este contexto de diversidad institucional y desigual desarrollo de capacidades estatales, la innovación pública adquiere relevancia como un componente estructural de los procesos de fortalecimiento del Estado, más que como un ejercicio aislado o meramente técnico. Sin embargo, su potencial transformador depende de manera decisiva de la existencia de burocracias que cuenten con competencias mínimas de coordinación, implementación y aprendizaje institucional, cuya presencia y calidad varían significativamente entre los distintos países y territorios. Para generar cambios sostenibles, la innovación debe articularse con las capacidades efectivamente disponibles del aparato público, basarse en el reconocimiento de la heterogeneidad territorial y responder a las expectativas de la ciudadanía. Tanto la literatura especializada como la experiencia internacional coinciden en distinguir tres tipos de modelos paradigmáticos para organizar la innovación pública —centralizado, descentralizado e híbrido—, cuyas ventajas y limitaciones se expresan de manera diferenciada según el contexto institucional (Kaur et al., 2022). En una región atravesada por profundas desigualdades y marcadas asimetrías de capacidades entre los territorios, los enfoques que incorporan explícitamente la dimensión territorial —en particular los modelos descentralizado e híbrido— presentan mayores posibilidades de generar soluciones pertinentes y efectivas. No obstante, para que sean exitosos se requiere reconocer y abordar las asimetrías de información y poder existentes entre distintos actores y niveles de gobierno, así como establecer mecanismos claros de rendición de cuentas que aseguren la transparencia, la coherencia y la legitimidad social, contribuyendo a la sostenibilidad de las políticas en el tiempo.

Un modelo centralizado suele basarse en estrategias nacionales, organismos de coordinación o mandatos interministeriales que permiten orientar la innovación desde los centros de gobierno. Este modelo busca alinear esfuerzos de distintos organismos con objetivos comunes, favorecer el uso compartido de herramientas, capacidades y recursos, y elevar la agenda de innovación al nivel del liderazgo político. En Chile, el ecosistema de innovación pública ha ganado fuerza a través de instancias como la Coordinación de Modernización del Estado, que integra a la Secretaría de Modernización del Estado, la Secretaría de Gobierno Digital y el Laboratorio de Gobierno. Este último impulsa la innovación pública y el desarrollo de capacidades en todo el Estado, con

un foco especial en los servicios públicos a través de la consultoría Ágil<sup>1</sup> y el índice de innovación pública (que se describe en el capítulo IV). Estos esfuerzos incluyen, además, la Red de Innovadores Públicos, que alcanza a más de 32.000 funcionarios con distintos apoyos y herramientas<sup>2</sup>. Para los territorios, este modelo ofrece ciertos beneficios, como la disponibilidad de metodologías que los municipios no podrían financiar por sí solos y la posibilidad de recibir recursos y asistencia técnica. Sin embargo, también plantea límites importantes: la distancia entre el nivel central y las realidades locales puede traducirse en la generación de soluciones poco adaptadas y en algunos casos restringe la autonomía necesaria para que los territorios experimenten. La centralización solo beneficia a los gobiernos subnacionales cuando se aplica para fortalecer sus capacidades, no para controlar la innovación desde arriba.

En contraste, el modelo descentralizado sitúa a las regiones, provincias, municipios e instituciones sectoriales como protagonistas de la innovación pública. Este enfoque se sustenta en la proximidad con la ciudadanía, el conocimiento situado y la capacidad de experimentar con soluciones ajustadas a necesidades concretas. En territorios donde los problemas y las capacidades estatales varían significativamente —como ocurre en los territorios de los países de la región—, la descentralización permite reconocer la diversidad y promover respuestas diferenciadas. Países como la Argentina y el Brasil han visto emerger numerosos laboratorios locales que trabajan con metodologías participativas, diseño centrado en las personas y formas de colaboración interinstitucional. El Perú, en tanto, cuenta con laboratorios adscritos a distintos ministerios, para abordar desafíos complejos en distintas áreas de la gestión pública, como el Ayni Lab Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)<sup>3</sup>, el Laboratorio de Políticas Públicas en Salud (MinsaLAB)<sup>4</sup>, el Vivienda Lab<sup>5</sup>, el MineduLAB del Ministerio de Educación<sup>6</sup> y el Tarpuy Lab del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>7</sup>.

Estos espacios, a menudo modestos en tamaño, pueden producir transformaciones profundas porque se conectan con las prácticas comunitarias y con dinámicas sociales específicas. La investigación reciente muestra que la innovación local no solo implica incorporar nuevas herramientas, sino también transformar marcos institucionales, flexibilizar modos de gestión y construir redes de actores capaces de sostener procesos de cambio. En este nivel, la innovación se vuelve un proceso fuertemente relacional, basado en la cercanía, la confianza y el aprendizaje continuo (Rodríguez, 2025; Bianchi et al., 2024; Grandinetti et al., 2023; Gómez-Álvarez y Rentería, 2024).

Este modelo, sin embargo, enfrenta algunos desafíos. La heterogeneidad territorial e institucional —en cuanto a capacidades administrativas, recursos financieros y solidez de las instituciones— genera grandes diferencias entre los distintos municipios y entidades, y redundante en que muchas iniciativas dependan del apoyo del nivel central para sostenerse o ampliar su escala. Además, la ausencia de mecanismos de evaluación, marcos institucionales estables y redes de aprendizaje limita, en ocasiones, la consolidación de innovaciones prometedoras. Aun así, la descentralización sigue siendo fundamental en América Latina y el Caribe, porque permite que las políticas públicas respondan a la complejidad de territorios desiguales, adaptándose a contextos económicos, sociales y culturales muy distintos.

<sup>1</sup> La consultoría Ágil es un servicio de innovación pública que acompaña a instituciones públicas en la cocreación de soluciones a problemáticas ciudadanas, mediante metodologías centradas en las personas y el enfoque de prueba y error. Trabaja colaborativamente con equipos institucionales en ciclos iterativos que incluyen la exploración, el descubrimiento del desafío, la ideación, el prototipado, el testeado y las pruebas piloto. Su propósito es lograr mejoras concretas y sostenibles, transfiriendo capacidades, metodologías y herramientas para enfrentar futuros desafíos. Véase <https://www.lab.gob.cl/consultoria-ágil/inicio>.

<sup>2</sup> <https://www.innovadorespublicos.cl>

<sup>3</sup> <https://www.gob.pe/28095-ayni-lab-social>

<sup>4</sup> <https://www.gob.pe/35701-laboratorio-de-politicas-publicas-en-salud-minsalab-tipos-de-propuestas-de-innovacion>

<sup>5</sup> <https://www.gob.pe/49661-vivienda-lab>

<sup>6</sup> <https://www.gob.pe/42106-ministerio-de-educacion-que-es-el-minedulab>

<sup>7</sup> <https://www.gob.pe/29836-tarpuy-lab-laboratorio-de-innovacion-y-transformacion-digital-mef>

A lo anterior se suma la importancia de distinguir la innovación en el nivel local de la innovación a nivel nacional y reconocer que la escala es relevante. Los cambios que se originan en laboratorios o iniciativas locales raramente se traducen de forma automática en transformaciones estructurales a nivel nacional. Existen casos inusuales de aumento de la escala de una iniciativa —como el programa Bolsa Família en el Brasil, que se originó en una iniciativa de carácter local como Bolsa Escola—, pero estos son más la excepción que la regla (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], s.f.). En este sentido, la innovación pública en el nivel local se distingue por surgir desde los territorios, realizarse a partir de vínculos cercanos entre actores y desarrollarse de manera contextualizada, apoyada en relaciones de confianza y procesos de aprendizaje permanente. En cambio, la innovación a nivel nacional demanda mayores grados de articulación interinstitucional, formalización e implementación a gran escala.

En los últimos años, el modelo híbrido ha emergido como una alternativa especialmente prometedora para la región. Este enfoque combina la orientación estratégica del nivel central con la experimentación local, integrando ambos planos mediante mecanismos de retroalimentación y aprendizaje entre distintos niveles de gobierno. No se trata de un punto medio, sino de una forma de organizar la innovación que reconoce que las transformaciones requieren simultáneamente una visión general y sensibilidad territorial.

En esta lógica, los gobiernos centrales definen prioridades transversales, ofrecen herramientas comunes y facilitan recursos, mientras que los territorios adaptan y ponen a prueba soluciones adecuadas a su contexto. En Chile, la Red de Innovadores Públicos contribuye a que el país avance en esta dirección, al mismo tiempo que el Laboratorio de Gobierno fortalece su trabajo con instituciones del Estado, apoyando tanto al nivel nacional como a los gobiernos regionales y locales en objetivos estratégicos de política pública.

En Colombia, por otra parte, un equipo de innovación en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que actúa como un nodo central, articula su trabajo con espacios como MiLAB —un laboratorio de innovación pública con enfoque GovTech<sup>8</sup>— y con laboratorios ubicados en distintos sectores y niveles de gobierno, configurando un modelo de innovación en red.

La fortaleza del modelo híbrido radica en su capacidad para favorecer la cohesión institucional y simultáneamente responder a la diversidad territorial. En América Latina y el Caribe, donde coexisten ciudades innovadoras, municipios rurales con capacidades limitadas y áreas geográficas con desafíos muy distintos, este enfoque permite reducir brechas, ampliar la participación y generar aprendizajes comunes, sin sacrificar la pertinencia local. Asimismo, favorece procesos de institucionalización, al conectar iniciativas territoriales con marcos de política nacional, evitando su aislamiento y facilitando su sostenibilidad.

Más allá de la clasificación según modelos, la literatura coincide en que la innovación pública depende de un conjunto más amplio de factores: capacidades estatales sólidas, gobernanza colaborativa, participación ciudadana, marcos institucionales que permitan experimentar, recursos adecuados y mecanismos sistemáticos de evaluación. Ejemplos como el del Consejo Nuevo León, en el estado de Nuevo León, en México, muestran la importancia de articular al Estado, la sociedad civil y el sector privado en procesos de diseño estratégico, dotados de transparencia y participación (véase el recuadro II.1). Esta experiencia demuestra que la innovación también requiere de legitimidad, pluralidad y una visión compartida de largo plazo, especialmente en contextos de baja confianza institucional.

<sup>8</sup> GovTech es un enfoque de modernización del sector público que integra tecnologías digitales emergentes —como la inteligencia artificial, los macrodatos o la tecnología de cadenas de bloques (*blockchain*)— para mejorar la gestión gubernamental y la prestación de servicios centrados en la ciudadanía. Promueve la eficiencia, la transparencia y la toma de decisiones basada en datos, a fin de fortalecer la participación y la accesibilidad. Se sustenta en la colaboración entre gobiernos, empresas emergentes, pequeñas y medianas empresas (pymes) y el ecosistema tecnológico para generar valor público. Véase más información en De Oliveira Carneiro et al. (2025).

**Recuadro II.1**

Gobernanza colaborativa para activar la innovación: el caso del Consejo Nuevo León en el estado de Nuevo León (México)

El modelo de gobernanza colaborativa del Consejo Nuevo León surgió como respuesta a la crisis de credibilidad democrática y busca articular esfuerzos de la sociedad civil, los sectores académico y privado y el gobierno del estado de Nuevo León para diseñar políticas públicas que cuenten con mayor legitimidad y eficacia. Creado en 2014, el Consejo Nuevo León se institucionalizó mediante la Ley de Planeación Estratégica, que le otorga dos atribuciones fundamentales: elaborar y evaluar la implementación de un Plan Estratégico de largo plazo. Su enfoque se centra en la planificación de largo plazo y el monitoreo y evaluación de proyectos estratégicos.

El Consejo está compuesto por consejeros ciudadanos, representantes del Honorable Congreso del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura del Estado, el Poder Ejecutivo, rectores de universidades de Nuevo León y representantes del gobierno federal. El éxito del modelo radica en su carácter plural, su financiamiento mixto (gubernamental y del sector privado) y su enfoque técnico, lo que le ha permitido ir más allá de los cambios de administración y consolidarse como un mecanismo de gobierno abierto e innovador.

Su trabajo se realiza por medio de nueve comisiones temáticas que se alinean con el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2040: finanzas públicas, gobierno eficaz y transparencia, desarrollo económico, desarrollo sustentable, seguridad y justicia, desarrollo social, salud, educación y cultura. Estas comisiones están integradas por consejeros ciudadanos y la autoridad de la dependencia estatal que trabaja más cercanamente en la temática.

Entre sus logros destacan la reforma al sistema de pensiones, el Plan Hídrico Nuevo León 2050, la creación de plataformas participativas como Participa y la elaboración, en conjunto con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría de Participación Ciudadana de Nuevo León, de la Política de Estado Abierto y su estrategia de implementación, próximas a lanzarse. Reconocido por las Naciones Unidas con el Premio al Servicio Público, el trabajo del Consejo Nuevo León demuestra que la colaboración y el conocimiento son herramientas que hacen posible mejorar la calidad de la democracia y la vida de las personas mediante políticas públicas sostenibles y legitimadas socialmente.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Consejo Nuevo León. (s.f.). <https://www.conl.mx>.

La decisión entre adoptar un modelo centralizado, descentralizado o híbrido no debe entenderse como una preferencia universal, sino como una estrategia que depende del contexto y de las capacidades estatales disponibles en cada caso. El modelo centralizado puede ser eficaz en entornos de institucionalidad fuerte, en los que la uniformidad y la estandarización contribuyen a reducir brechas; sin embargo, su viabilidad y su alcance varían significativamente entre los distintos países de la región. En países como Chile, el gobierno central tiene un papel preponderante, lo que facilita enfoques más centralizados, mientras que en otros, como la Argentina, Colombia, México y el Perú, la mayor diversidad territorial e institucional exige combinar de manera cuidadosa dinámicas de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

En este marco, el modelo descentralizado resulta particularmente pertinente en territorios muy heterogéneos, donde la proximidad y la experimentación local son esenciales para desarrollar soluciones legítimas y sostenibles. El modelo híbrido, por su parte, ofrece un equilibrio entre la visión estratégica y la flexibilidad territorial, y se presenta como el más ajustado a la realidad de América Latina y el Caribe, al permitir la articulación de las capacidades centrales con la innovación que tiene lugar en los territorios.

En última instancia, lo fundamental no es aspirar a contar con modalidades ideales o exhaustivas, sino avanzar de manera gradual en la construcción de una gobernanza de la innovación multinivel, que sea viable en la práctica. Esto implica priorizar algunos mecanismos esenciales —como la coordinación entre distintos niveles de gobierno, el fortalecimiento progresivo de capacidades y la generación de espacios de aprendizaje— y adaptarlos a la diversidad territorial existente, más que intentar poner en acción todos los elementos de forma simultánea.

Para que estos esfuerzos no pierdan su sentido, es indispensable que la innovación pública tenga un propósito claro centrado en las personas y el valor público, de modo que las soluciones respondan a necesidades reales y contribuyan a mejorar la vida de los ciudadanos. Los ecosistemas de innovación pública más sólidos serán aquellos capaces de articular la coherencia a nivel nacional con sensibilidad propia de lo local, empoderando a los territorios sin dejar de lado una visión común que oriente la acción pública hacia resultados sostenibles a largo plazo.

## B. Conducir la innovación pública con propósito

Conducir la innovación pública con propósito, alineando los esfuerzos con los objetivos acordados internacionalmente y con las metas nacionales de largo plazo, y orientándolos al fortalecimiento de la resiliencia institucional y a la creación de valor público representa una gran oportunidad para la región.

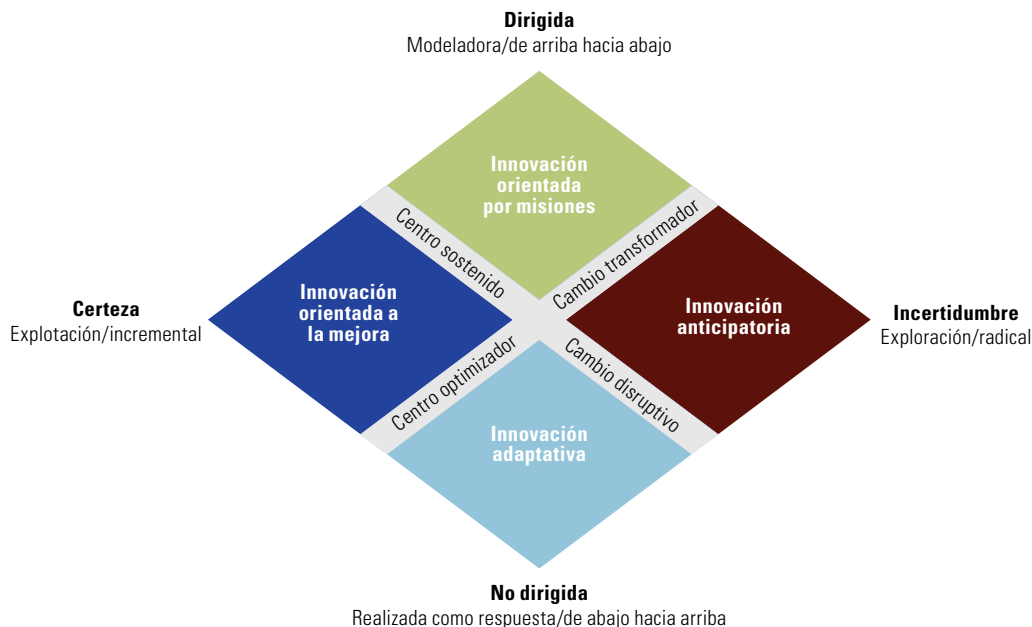
Esta orientación implica, además, integrar agendas e instrumentos de política que suelen operar de manera fragmentada —por ejemplo, los referentes a misiones, regulación, financiamiento, capacidades, métricas e incentivos— y articularlos con una lógica de coordinación entre múltiples actores. Los hallazgos recientes sobre la innovación sostenible muestran que para llevar adelante transiciones se requiere precisamente esa integración de agendas y una gobernanza capaz de alinear al Estado, el sector productivo, el sector académico y la sociedad civil (enfoque de la cuádruple hélice), para evitar duplicaciones, reducir las tensiones y acelerar el logro de resultados (Popper, M. et al., 2025).

En este escenario, el modelo de facetas de la innovación pública, desarrollado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ofrece a los gobiernos una manera concreta de transitar desde la realización de intervenciones *ad hoc* hacia una visión estratégica basada en carteras de iniciativas (Kaur et al., 2022). Este modelo reconoce que la innovación en el sector público no es homogénea ya que su naturaleza y sus objetivos dependen del contexto, el tipo de desafío que se enfrenta, el nivel de incertidumbre y el grado de dirección estratégica que se desea aplicar (Kaur et al., 2022), como lo evidencia la variedad de definiciones existentes.

El modelo de facetas de la innovación pública distingue cuatro tipos de innovación, como se puede observar en el diagrama II.1, donde dichos tipos están situados en función del nivel del que surge la dirección (de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba) y el grado de certeza (alta o baja) (Kaur et al., 2022).

**Diagrama II.1**

Facetas de la innovación pública del Observatorio de Innovación del Sector Público de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)



**Fuente:** Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A. y McCulloch, C. (2022). Innovative capacity of governments: a systemic framework. *OECD Working Papers on Public Governance*. (51). Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. <https://dx.doi.org/10.1787/52389006-en>.

A continuación, se describe brevemente cada uno de los tipos de innovación y se brindan algunos ejemplos de experiencias que han tenido lugar en la región.

- **Innovación orientada a la mejora:** se centra en optimizar procesos que están en curso, aumentar la eficiencia y facilitar el acceso a servicios ya establecidos sin modificar su esencia. Ejemplos de ello son la optimización de procesos y la digitalización. En México, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación implementó un asistente virtual denominado "JusticiaIA", que digitaliza y agiliza la consulta de información judicial publicada en su portal. La herramienta utiliza análisis del lenguaje natural, modelos de inteligencia artificial (IA) generativa y bases de datos oficiales para ofrecer respuestas rápidas, estandarizadas y verificables, lo que ha permitido reducir los tiempos de atención de días a segundos y mejorar la experiencia de las personas usuarias (Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, 2025). En el recuadro II.2 se presentan otras experiencias sobre la forma en que la inteligencia artificial está contribuyendo a optimizar procesos ya implementados y aumentar la eficiencia en la provisión de servicios en diversas ciudades de la región. Si bien este tipo de innovación es fundamental, se debe tener presente que, si se convierte en el único enfoque, puede reforzar las inercias existentes y limitar la realización de cambios de fondo.

**Recuadro II.2**

Aplicaciones de la inteligencia artificial en el desarrollo de ciudades inteligentes en América Latina y el Caribe

La inteligencia artificial (IA) se ha convertido en un instrumento estratégico para la gestión pública, que se utiliza principalmente con los siguientes fines: i) mejorar la toma de decisiones, ii) optimizar el diseño y la provisión de servicios públicos y iii) fortalecer la eficiencia interna de las instituciones (Genaro Moya y López Hernández, 2023). Su adopción impulsa la innovación estatal y habilita el desarrollo de ciudades inteligentes, entendidas como entornos urbanos en los que se aplican tecnologías para maximizar los beneficios y reducir los costos sociales y ambientales de la urbanización (Wade y Pfäffli, 2016).

En América Latina y el Caribe, varias ciudades han avanzado hacia este modelo. Según el Índice IESE Cities in Motion 2025 (IESE Business School, 2025), Buenos Aires, la Ciudad de México, Montevideo, Santiago y Sao Paulo (Brasil) sobresalen en la región por su desempeño integral en materia de ciudades inteligentes. A continuación, se describen algunas experiencias destacadas de estas y otras ciudades de la región.

En Buenos Aires, se han puesto en marcha sistemas inteligentes de iluminación, reconocimiento facial, estacionamiento y transporte, así como sensores para monitorear el nivel de contaminación, el clima, la calidad y el nivel del agua y ciertos eventos de riesgo. A ello se suma una gestión de residuos basada en sensores y rutas optimizadas, así como iniciativas de gobernanza y educación ciudadana en el uso de estas tecnologías (Mármol, 2019; Taghón, 2021; IESE Business School, 2024).

La ciudad de Medellín (Colombia) destaca por su apuesta en favor de la economía del conocimiento, por medio de un sistema integrado de seguridad urbana, infraestructura sostenible orientada a la inclusión social y un ecosistema digital que atrae emprendimientos tecnológicos y a nómadas digitales (Claro, 2024).

En Kingston, se han implementado luminarias LED inteligentes, redes eléctricas avanzadas y wifi de uso público, al mismo tiempo que se ha impulsado la movilidad eléctrica (Morris, 2023; Patterson, 2023). También en Jamaica, en Montego Bay se desarrolla una iniciativa piloto con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que incluye una hoja de ruta para abordar desafíos urbanos mediante soluciones tecnológicas y mejoras en materia de transporte, saneamiento y seguridad.

En Nassau, se desarrolla el plan maestro BSmart Bahamas, con el que se busca integrar tecnología en la prestación de servicios públicos e implementar redes de Internet de alta velocidad en el centro urbano (Robards, 2024).

A pesar del enorme potencial de la inteligencia artificial, su incorporación en el sector público exige enfrentar grandes desafíos. Para que la IA contribuya efectivamente a mejorar la eficiencia estatal, es necesario asegurar que su uso no reproduzca sesgos o situaciones de discriminación ni se traduzca en que ciertos derechos resulten afectados. El Estado debe, por un lado, proteger a la ciudadanía frente a riesgos como la desinformación y los contenidos ultrafalsos (*deepfakes*) (Franganillo, 2023) y, por otro, aprovechar las capacidades analíticas y operativas que ofrecen los algoritmos. La búsqueda de este equilibrio conlleva una paradoja fundamental para la gestión pública contemporánea: gobernar los algoritmos —es decir, regular, supervisar y orientar su uso—, al mismo tiempo que se gobierna mediante algoritmos como herramientas para la toma de decisiones y la implementación de políticas (Kuziemski y Misuraca, 2020).

Por otra parte, la adopción de la IA implica abordar desafíos éticos, legales y laborales, así como avanzar en una transición institucional que dote al sector público de capacidades técnicas, normativas y organizacionales. Aunque estas tecnologías podrían incrementar hasta en un 15% el PIB mundial hacia 2035 (PwC, 2025), también se prevé que como resultado de su adopción alrededor del 40% de los empleos podrían ser automatizados, con el consiguiente riesgo de profundizar las desigualdades económicas (Leopold, 2025; Greenhouse, 2023, citado en Franganillo, 2023). Por ello, para lograr que la IA sea un verdadero motor de eficiencia y bienestar se requiere contar con marcos de gobernanza robustos, políticas de mitigación de riesgos y estrategias de adaptación laboral que aseguren una transición justa e inclusiva.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Genaro Moya, M. D. y López Hernández, A. M. (2023). Desafíos para el control externo derivados del uso de la inteligencia artificial en el sector público. *Revista Española de Control Externo*, 25(74-75). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9333723.pdf>; Wade, M. R. y Pfäffli, M. P. (2016). *What is a Smart City anyways?* Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión. <https://www.imd.org/research-knowledge/technology-management/articles/what-is-a-smart-city-anyways>; IESE Business School. (2025). *IESE Cities in Motion Index 2025*. <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/ST-0665-E>; (2024). Índice IESE Cities in Motion 2024. <https://cdn.corprensa.com/la-prensa/uploads/2024/03/31/Ciudades%20Inteligentes%20IESE.pdf>; Mármol, H. (2019, 19 de octubre). Smart cities: cuáles son y qué hacen las ciudades argentinas que quieren parecerse a Japón. *Clarín*. [https://www.clarin.com/tecnologia/smart-cities-hacen-ciudades-argentinas-quieren-parecerse-japon\\_0\\_i0n7KiJ5K.html](https://www.clarin.com/tecnologia/smart-cities-hacen-ciudades-argentinas-quieren-parecerse-japon_0_i0n7KiJ5K.html); Taghón, R. (2021, 17 de junio). *Residuos y hábitos en una ciudad inteligente*. Asociación Civil Sustentar. <https://asociacionsustentar.org/blog-observatorio/residuos-y-habitos-en-una-ciudad-inteligente>; Claro. (2024, 2 de octubre). *Medellín ciudad inteligente*. <https://www.claro.com.co/empresas/sectores/noticias-interes/medellin-ciudad-inteligente>; Morris, C. (2023, 15 de octubre). Sun, Sand and Smart Cities. *The Star*. <https://stluciasstar.com/sun-sand-and-smart-cities>; Patterson, C. (2023, 22 de septiembre). *Smart City Project a Testament to Innovation, Progress – Dr. Morris Dixon*. Jamaica Information Service. <https://jis.gov.jm/smart-city-project-a-testament-to-innovation-progress-dr-morris-dixon>; Robards, C. (2024, 15 de febrero). Downtown set to receive smart city infrastructure. *The Nassau Guardian*. [https://www.thenassauguardian.com/business/downtown-set-to-receive-smart-city-infrastructure/article\\_91cfc82-cb8c-11ee-a3ef-1b888649e1a8.html](https://www.thenassauguardian.com/business/downtown-set-to-receive-smart-city-infrastructure/article_91cfc82-cb8c-11ee-a3ef-1b888649e1a8.html); Franganillo, J. (2023). La inteligencia artificial generativa y su impacto en la creación de contenidos mediáticos. *Methadods: Revista de Ciencias Sociales*, 11(2). <https://doi.org/10.17502/mrcs.v11i2.710>; Kuziemski, M. y Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, 44(2). <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>; PwC. (2025). *The Fearless Future: 2025 Global AI Jobs Barometer: AI makes people more valuable*. <https://www.pwc.com/gx/en/issues/artificial-intelligence/job-barometer/2025/report.pdf>; Leopold, T. (2025, 30 de abril). *How AI is reshaping the career ladder, and other trends in jobs and skills on Labour Day*. Foro Económico Mundial. <https://www.weforum.org/stories/2025/04/ai-jobs-international-workers-day>.

- Innovación adaptativa: responde a contextos cambiantes o necesidades que surgen de la ciudadanía y los territorios, promoviendo la experimentación y el aprendizaje continuo. Un ejemplo de ello es el canal WhatsApp Mujer, creado durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) por el Laboratorio de Gobierno del Gobierno de Chile, junto con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG) y Meta. Este canal ofreció un medio simple, seguro y discreto para que mujeres víctimas de violencia pudieran pedir ayuda<sup>9</sup>. Aunque fue desarrollado rápidamente, el servicio se mantuvo enfocado en la comprensión de la experiencia real de las usuarias. Este caso demuestra que no siempre se necesita tecnología de punta para generar impacto, sino que lo esencial es la empatía, la escucha y el compromiso con el valor público. Se trata de un ejemplo claro de innovación adaptativa orientada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente del ODS 5, referente a la igualdad de género.
- Innovación orientada por misiones: se basa en objetivos claros y ambiciosos, para cuyo logro se requiere coordinación multisectorial y visión de largo plazo. En América Latina y el Caribe existen experiencias que muestran claramente el potencial del enfoque de la innovación orientada por misiones. El programa “Medellín, la más educada,” en Colombia, impulsó una transformación urbana basada en la educación, articulando infraestructura, tecnología, cultura y movilidad para reducir las desigualdades y fortalecer las capacidades humanas. En México, la misión “Monterrey como ciudad del conocimiento” buscó reconvertir el modelo productivo local hacia sectores intensivos en innovación, promoviendo la colaboración estratégica entre el sector académico, empresas y el sector público para consolidar un polo regional de economía basada en el conocimiento. Por su parte, el Plan Ceibal del Uruguay constituyó una misión pionera de inclusión digital orientada a garantizar el acceso universal a tecnología y desarrollar competencias digitales mediante la integración de políticas educativas, sociales y tecnológicas (Mazzucato, 2023a). Barbados está dando también pasos decisivos hacia la innovación mediante un enfoque orientado por misiones que busca transformar desafíos en oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo. En 2023, el Gobierno de ese país y la Alianza Social lanzaron seis misiones estratégicas, que abarcan las transiciones verde y azul, la salud pública, la inclusión digital, la seguridad alimentaria y la cohesión social. Con metas ambiciosas como lograr que todas las actividades nacionales sean sostenibles en un 100% en 2035, este enfoque posiciona al Estado como un modelador de mercados, que impulsa inversiones, innovación tecnológica y social y alianzas público-privadas con condiciones orientadas al bien común. De este modo, Barbados se perfila como un líder regional al mostrar la forma en que la innovación orientada por misiones puede alinear el crecimiento económico con la inclusión y la sostenibilidad (Mazzucato, 2023b). Por otra parte, en Chile, la iniciativa del Laboratorio de Gobierno y la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), en el norte del país, destaca por su fuerte componente territorial, al promover un proceso participativo amplio para repensar el modelo de la zona franca e identificar prioridades locales en materia de gobernanza, infraestructura, trazabilidad y desarrollo regional<sup>10</sup>. En conjunto, estos casos muestran cómo las misiones pueden orientar acciones multisectoriales y territoriales para generar transformaciones profundas con visión estratégica y de largo plazo.

<sup>9</sup> <https://www.lab.gob.cl/casos/whatsapp-mujer-canal-silencioso-para-orientar-a-mujeres-que-sufren-violencia-domestica-en-confinamiento>

<sup>10</sup> Véase más información en <https://www.lab.gob.cl/proyectos-agil/zofri>.

- **Innovación anticipatoria:** se orienta a identificar tendencias, riesgos y oportunidades emergentes que podrían influir en las decisiones futuras y prepararse de manera proactiva para condiciones futuras inciertas, en lugar de solo reaccionar frente a problemas ya manifiestos. Aunque opera en contextos de alta incertidumbre y sus resultados son más difíciles de medir, este enfoque es fundamental para fortalecer la resiliencia y preparar al Estado para hacer frente a escenarios cambiantes. Entre sus herramientas se encuentran los ejercicios de prospectiva estratégica, los laboratorios de futuros y la exploración de horizontes. En este marco, la exploración de horizontes se entiende como un enfoque de gobernanza anticipatoria<sup>11</sup> que examina cómo podrían configurarse distintos escenarios futuros a partir de condiciones contextuales, con especial énfasis en las tecnologías emergentes y las innovaciones disruptivas. En el caso del Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) —organismo técnico que lidera y coordina el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)— cuenta con un Observatorio Nacional de Prospectiva, una plataforma que reúne y sistematiza información sobre tendencias, escenarios, riesgos, oportunidades y eventos futuros, disponible tanto para planificadores públicos como para la ciudadanía. El Observatorio se actualiza de manera continua para ofrecer insumos estratégicos que permitan tomar decisiones con visión de largo plazo y se utiliza en la formulación de políticas y planes en todos los niveles de gobierno, incorporando contenidos relevantes que incluyen desde la escala internacional hasta la nacional y subnacional<sup>12</sup>.

En la región se han logrado avances significativos en los tres primeros niveles de innovación —la orientada a la mejora, la adaptativa y orientada por misiones—, que han permitido impulsar procesos más eficientes, respuestas más sensibles a las necesidades ciudadanas y transformaciones estratégicas de largo plazo<sup>13</sup>. Sin embargo, persiste una brecha importante en materia de innovación anticipatoria, un enfoque aún incipiente, pese a su potencial para preparar a los Estados frente a escenarios de creciente incertidumbre<sup>14</sup>. Contar con capacidades institucionales sólidas para identificar tendencias, detectar y dar seguimiento a riesgos y construir visiones prospectivas será determinante para cerrar esta brecha, como se analizará más adelante. Ahora bien, fortalecer la anticipación no equivale a multiplicar los ejercicios: la exploración de horizontes no es una panacea. Sus resultados deben traducirse en recomendaciones sólidas y en decisiones que se puedan implementar —incluidos el seguimiento y la evaluación— para transformar efectivamente el ecosistema de formulación de políticas y evitar que la anticipación se reduzca a una práctica ocasional o meramente declarativa (Medina Vásquez et al., 2025).

El objetivo de este marco no es clasificar los proyectos de innovación, sino poner a disposición una guía estratégica que permita a los países reflexionar sobre qué tipos de innovación están privilegiando, si están asumiendo riesgos de manera equilibrada y si cuentan con las capacidades institucionales necesarias para impulsar transformaciones profundas, más allá de las soluciones incrementales.

<sup>11</sup> La gobernanza anticipatoria es la incorporación y la aplicación sistemática de la prospectiva estratégica en toda la estructura gubernamental, abarcando el análisis de políticas y los procesos de toma de decisiones. Su objetivo principal es preparar a los gobiernos y a la sociedad para escenarios futuros múltiples, inciertos y cambiantes, orientando las decisiones presentes hacia la construcción de futuros deseables, inclusivos y sostenibles (Bitar et al., 2021; Medina Vásquez et al., 2025).

<sup>12</sup> <https://observatorio.ceplan.gob.pe/inicio>

<sup>13</sup> El Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE cuenta con un repositorio de casos que incluye experiencias de América Latina y el Caribe. Véase [https://oecd-opsi.org/case\\_type/opsi](https://oecd-opsi.org/case_type/opsi).

<sup>14</sup> Véanse Coda et al. (2023), Medina Vásquez et al. (2025), Djakonoff y Ojanen (2025), Arakkal et al. (2025), OCDE (2024), Popper (2023), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2025) y Vargas Lama et al. (2025).

## C. Enfoque sistémico para sostener la capacidad innovadora

El modelo de facetas del Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE permite comprender y caracterizar los distintos tipos de innovación presentes en el sector público, según sus cualidades. Sin embargo, para que estas facetas puedan desarrollarse verdaderamente, es necesario contar con un marco de capacidades que sostenga el ecosistema de innovación y habilite a las instituciones a innovar de forma continua y efectiva. Este aspecto resulta especialmente crítico en América Latina y el Caribe, donde, a diferencia de muchos países miembros de la OCDE que ya han resuelto importantes desafíos de construcción institucional, persisten brechas estructurales en capacidades esenciales. Incluso en países de la región que han logrado avances relevantes —como Chile, Colombia o Costa Rica— el fortalecimiento de capacidades sigue siendo un factor determinante para traducir los enfoques de innovación en resultados sostenibles.

En esta sección se analizan experiencias de seis países de la región —Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, República Dominicana y Uruguay— que han logrado llevar adelante la innovación pública de manera sistemática, más allá de iniciativas aisladas. Esta mirada a escala nacional, pese a las diferencias existentes en las escalas subnacional y local, permite identificar elementos fundamentales de los sistemas públicos de innovación en el nivel del gobierno central. A partir de estas experiencias, se busca extraer lecciones que permitan identificar factores habilitadores clave para sostener la capacidad innovadora en el sector público.

Para contar con una matriz de análisis común, se adoptó el marco analítico propuesto por el Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE, que permite examinar las posibilidades de la innovación en los sistemas del sector público, considerando factores de contexto que habilitan o que inhiben su desarrollo, incluidos impulsores, barreras y tensiones. Este marco, complementado por el modelo de facetas, promueve la visión integral y sistémica necesaria para mejorar y sostener la capacidad innovadora de los gobiernos. En el caso de la faceta anticipatoria, esto implica institucionalizar rutinas de exploración de horizontes y sostenerlas por medio de arreglos organizacionales: equipos con mandato, plataformas de conocimiento para recopilar inteligencia anticipatoria y mecanismos de priorización (por ejemplo, agrupamiento y metaanálisis de asuntos críticos) que conecten la detección de señales con la programación, la asignación de recursos y la formulación de recomendaciones.

El marco analítico constituye un recurso práctico para comprender los factores que influyen en la capacidad gubernamental para promover e implementar la innovación, funcionando como un instrumento de diagnóstico de las capacidades del sector público. Propone un análisis en múltiples niveles —el individuo, la organización y el sistema—, articulado con cuatro áreas temáticas: propósito, potencial, capacidad e impacto.

El nivel individual se refiere a las dinámicas de equipo y se centra en los servidores públicos y sus características, motivaciones, habilidades y experiencias, mientras que el nivel organizacional corresponde a lo que ocurre dentro de las organizaciones del sector público en relación con la cultura interna, el liderazgo, las estrategias y los recursos, entre otros factores. El nivel de sistema del sector público hace referencia a la innovación desde una mirada más amplia, sumando a lo anterior influencias ambientales y globales que afectan las capacidades innovadoras, por lo que es un nivel de mayor alcance y complejidad (Kaur et al., 2022).

Si bien los tres niveles se relacionan de manera holística, el análisis de casos que se presenta en este capítulo prioriza el nivel del sistema, dada su relevancia para comprender los aspectos estructurales que configuran los entornos de innovación y su alineación con las temáticas del presente *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. En particular, este enfoque resulta pertinente para analizar la innovación como una nueva forma de gobernanza, que incorpora la cocreación con la ciudadanía y otros actores, así como mecanismos de experimentación, prueba, aprendizaje y testeo. La flexibilidad del modelo permite este tipo de focalización contextual (Kaur et al., 2022).

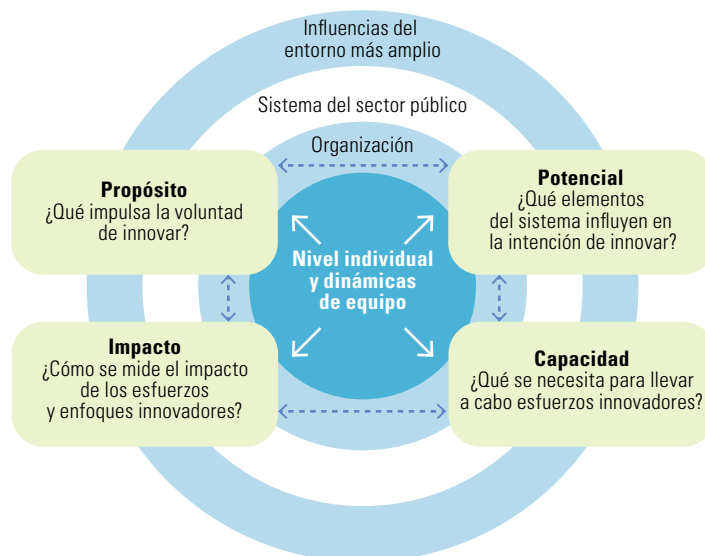
Las cuatro dimensiones del marco permiten desglosar la complejidad de la innovación pública:

- i) **Propósito:** corresponde a las motivaciones, mandatos y estrategias que impulsan la innovación en los tres niveles y su alineación con el valor público.
- ii) **Potencial:** se refiere a las condiciones que hacen probable o viable que se intente un esfuerzo innovador.
- iii) **Capacidad:** hace referencia a los recursos, procesos y mecanismos necesarios para implementar iniciativas innovadoras.
- iv) **Impacto:** corresponde a los efectos de los esfuerzos innovadores y la forma en que los aprendizajes derivados informan futuras prácticas.

En el diagrama II.2 se presenta el marco analítico de la capacidad innovadora de la OCDE y en el cuadro II.1 se sintetizan las dimensiones y factores de análisis para el nivel sistémico de dicho marco.

### Diagrama II.2

Marco analítico de la capacidad innovadora de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)



**Fuente:** Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A. y McCulloch, C. (2022). Innovative capacity of governments: a systemic framework. *OECD Working Papers on Public Governance* (51). Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. <https://dx.doi.org/10.1787/52389006-en>.

**Cuadro II.1**

Dimensiones y factores de análisis del marco analítico de la capacidad innovadora de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Dimensión	Factores del sistema del sector público (nivel macro)
<b>Propósito</b> ¿Qué impulsa la voluntad de innovar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Agenda política y gubernamental: dirección y prioridades políticas, austeridad y agendas supranacionales.</li> <li>– Retos y misiones mundiales: urgencia de actuar para responder a objetivos y metas mundiales compartidos (por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)).</li> <li>– Normas internacionales: deseo de adherir a principios y normas comunes (por ejemplo, la recomendación sobre estrategias de gobierno digital (<i>Recommendation of the Council on Digital Government Strategies</i>), ciertos indicadores o la declaración sobre innovación pública (<i>Declaration on Public Sector Innovation</i>)).</li> <li>– Dinámicas y presiones nacionales: los sentimientos o la confianza del público, las expectativas, la influencia de los grupos de presión, el estado de ánimo del electorado o las encuestas.</li> <li>– Agendas de reforma del sector público: los esfuerzos de reforma indican la necesidad de nuevos enfoques o teorías del cambio.</li> <li>– Valores públicos, principios democráticos y ética: actuación basada en el respeto de los valores democráticos y públicos (por ejemplo, los derechos humanos, la libertad de expresión y el estado de derecho).</li> </ul>
<b>Potencial</b> ¿Qué elementos del sistema influyen en la intención de innovar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Señales políticas: mandatos para la innovación, decisiones parlamentarias o del gabinete, clima político, relación entre lo político y lo administrativo.</li> <li>– Factores de contexto y dinámicas de gobernanza: tipo y calidad de la rendición de cuentas (por ejemplo, modelos centralizados frente a descentralizados, rendición de cuentas directa o indirecta), toma de decisiones, intereses creados.</li> <li>– Marcos de gobernanza pública existentes: características de los marcos normativos, de recursos humanos, de auditoría, presupuestarios y digitales; posibilidad de impugnar normas o realizar ajustes por defecto.</li> <li>– Normalización: la innovación está normalizada en todo el sistema del sector público.</li> </ul>
<b>Capacidad</b> ¿Qué se necesita para llevar a cabo esfuerzos innovadores?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Flexibilidad de las normas y agilidad de los procesos: enfoques ágiles que permitan la experimentación; enfoques de elaboración de políticas (incluida la coordinación de políticas) abiertos a los aportes de la ciudadanía y la sociedad civil.</li> <li>– Institucionalización de la innovación: incorporación institucional de la innovación, existencia de órganos y funciones formales, integración de enfoques de innovación (por ejemplo, mediante directivas internas o circulares), funciones de intermediación, asesoramiento y apoyo.</li> <li>– Apertura y conectividad: redes (nacionales y transfronterizas), asociaciones entre sectores, innovación abierta, cocreación y conocimiento, interoperabilidad e intercambio de datos, cadena de valor entre sectores.</li> <li>– Intercambio de datos: capacidad y apoyo para un intercambio de datos significativo y útil en todo el sistema.</li> </ul>
<b>Impacto</b> ¿Cómo se comprenden los efectos de los esfuerzos innovadores realizados y cómo informan las prácticas futuras?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rendimiento y evaluación: marcos de evaluación del rendimiento en los distintos departamentos y organismos (integridad, rendición de cuentas, resultados del sistema y enfoques de información sobre el rendimiento), escrutinio, evaluación y auditoría.</li> <li>– Mecanismos de legitimidad: eficacia de los resultados, calidad de la gobernanza y los procesos internos y su impacto en el sistema social.</li> <li>– Continuidad de los esfuerzos: prácticas de innovación integradas en reformas de largo plazo.</li> <li>– Impacto del aprendizaje: las lecciones se difunden y sirven de base para futuros esfuerzos, políticas, servicios y prácticas del sector público.</li> <li>– Capacidad a nivel del sistema para llevar a cabo evaluaciones de impacto de los esfuerzos innovadores.</li> </ul>

**Fuente:** Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A. y McCulloch, C. (2022). Innovative capacity of governments: a systemic framework. *OECD Working Papers on Public Governance* (51). Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. <https://dx.doi.org/10.1787/52389006-en>.

Como se puede observar, el marco del Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE propone fortalecer la innovación pública mediante un enfoque multinivel basado en el propósito, el potencial, la capacidad y el impacto, e integra las facetas de innovación orientada a la mejora, adaptativa, orientada por misiones y anticipatoria. Destaca, además, la necesidad de institucionalizar la innovación, promover la apertura y la conectividad, y asegurar la realización de evaluaciones sistemáticas que garanticen la continuidad y legitimidad de los procesos en el tiempo. No obstante, la aplicación de este enfoque en América Latina y el Caribe hace necesario considerar las particularidades y la heterogeneidad institucional, política y administrativa de la región, caracterizada por la desigualdad de las capacidades, la diversidad de las trayectorias de reforma y la persistencia de brechas en la coordinación interinstitucional. Si bien estas dimensiones no forman parte explícitamente del marco conceptual, su incorporación como elementos del contexto resulta clave para una implementación más realista y efectiva, razón por la cual en este capítulo se analizan dichas condiciones de manera diferenciada para cada país.

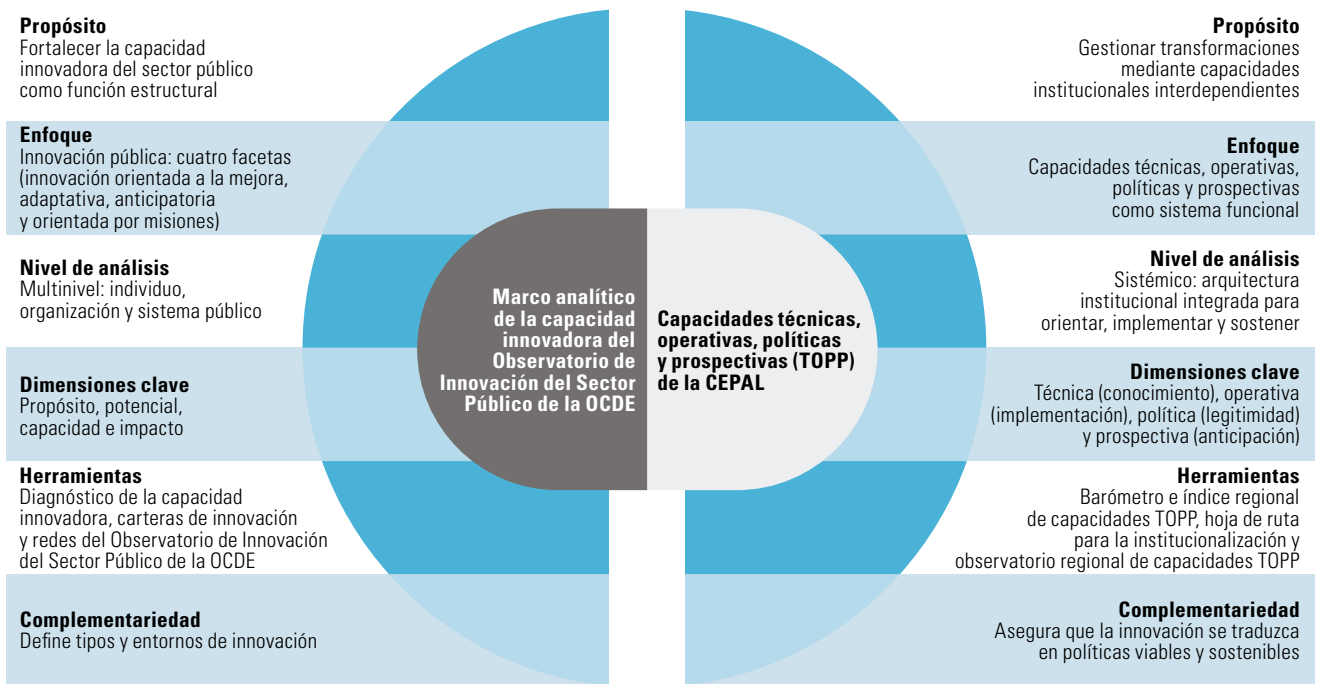
Este marco se complementa con el enfoque de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) propuesto por la CEPAL, que amplía y profundiza esta perspectiva al situar la innovación pública dentro de un paradigma más amplio de capacidades institucionales. Estas dimensiones conforman un sistema funcional que permite traducir conocimiento en políticas sólidas, implementarlas con eficacia, generar legitimidad y anticipar escenarios futuros. Mientras el marco de la OCDE define los

entornos y tipos de innovación, el enfoque de capacidades TOPP asegura que estas innovaciones se conviertan en políticas viables y sostenibles, integrando gobernanza, economía política y visión estratégica.

En el diagrama II.3 se sintetiza la forma en que ambos marcos se complementan.

### Diagrama II.3

Complementariedad entre el marco analítico de la capacidad innovadora de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el enfoque de capacidades TOPP de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A. y McCulloch, C. (2022). Innovative capacity of governments: a systemic framework. *OECD Working Papers on Public Governance*, (51). Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. <https://dx.doi.org/10.1787/52389006-en>; Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En conjunto, estos enfoques permiten pasar de una lógica de proyectos aislados a la construcción de ecosistemas institucionales robustos, en los que la innovación pública no es un esfuerzo puntual sino una función estructural integrada en la arquitectura del Estado. Al incorporar de manera explícita las dimensiones de contexto y orientación a resultados, esta aproximación reconoce las condiciones institucionales, políticas y territoriales en las que se desarrolla la innovación, así como la necesidad de traducirla en impactos concretos y medibles. Esta sinergia es clave para que los gobiernos de la región puedan innovar con propósito, implementar con eficacia, generar legitimidad y anticipar escenarios futuros en contextos complejos y de alta incertidumbre.

En el capítulo IV se profundiza esta perspectiva mediante el enfoque de capacidades TOPP, que permite analizar los factores habilitadores necesarios para sostener la capacidad innovadora del sector público.

## 1. Brasil: innovación para generar transiciones más justas e inclusivas

### a) Propósito

El Brasil orienta su agenda de transformación hacia el crecimiento inclusivo y sostenible, en concordancia con los ODS, en particular aquellos referentes al fin de la pobreza (ODS 1), hambre cero (ODS 2), reducción de las desigualdades (ODS 10), acción por el clima (ODS 13), vida de ecosistemas terrestres (ODS 15), paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16) y alianzas para lograr los Objetivos (ODS 17). En 2023, el país se propuso avanzar en un objetivo adicional referente a la igualdad étnicoracial, que se ha planteado como ODS 18.

La visión estratégica del Brasil se articula en cinco grandes planes:

- i) Nova Indústria Brasil (NIB): política industrial misional con seis misiones (agroindustria sostenible, salud, infraestructura y movilidad, digitalización, bioeconomía y descarbonización, y tecnologías para la soberanía).
- ii) Plano de Transformação Ecológica (PTE): plan de transición verde hacia una economía baja en carbono, cuyos pilares son las finanzas sostenibles, la transición energética, la bioeconomía, la densificación tecnológica y la economía circular.
- iii) Novo PAC: plan de infraestructura inclusiva y resiliente para el transporte, la energía, la conectividad, la salud, la educación y el saneamiento.
- iv) Plano Clima: hoja de ruta para enfrentar la emergencia climática, orientada a la neutralidad en carbono, la mitigación sectorial y la adaptación a los impactos del calentamiento global.
- v) Estratégia Brasil 2050: plan de largo plazo del gobierno federal para el desarrollo sostenible, justo y próspero. Sus principales objetivos son reducir las desigualdades sociales y regionales (y combatir la pobreza), enfrentar el cambio climático, preparar al país para la transición demográfica, promover el aumento de las inversiones, garantizar el crecimiento económico y promover la sostenibilidad macroeconómica (Ministerio de Planificación y Presupuesto del Brasil, s.f.).

En conjunto, estas estrategias buscan reforzar la coherencia interministerial mediante misiones y agendas transversales que conecten objetivos sociales, ambientales y productivos, evitando la fragmentación y el riesgo de la captura sectorial.

Estas iniciativas se inscriben en el proceso de reconstrucción de la planificación nacional en el Brasil, impulsado desde 2023 tras el restablecimiento del Ministerio de Planificación y Presupuesto y consolidado con la elaboración del Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 (conocido como PPA participativo). La elaboración del PPA representó una innovación, al realizarse mediante un proceso amplio e inédito de participación social, que movilizó a más de 1,4 millones de personas a través de medios digitales y a más de 34.000 personas en eventos presenciales realizados en todas las capitales estatales. El carácter innovador del plan radica no solo en ese amplio proceso participativo y de movilización social, sino también en el hecho de que institucionalizó las prioridades de gobierno y las agendas transversales, y proporcionó una dimensión estratégica para orientar las políticas públicas.

El país es miembro fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), ha cocreado seis planes de acción nacionales de gobierno abierto y se encuentra implementando el 6° Plano de Ação Nacional em Governo Aberto, que abarca el período 2023-2027.

En este plan de ocho compromisos se abordan temas como la potencialidad de los datos para luchar contra la corrupción, fomentar prácticas colaborativas en la ciencia y la tecnología y trabajar por la educación digital y mediática de las personas mayores.

La administración pública del Brasil también ha adoptado los principios de la Declaración sobre Innovación en el Sector Público de la OCDE (2019) y ha respaldado la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2020). Además, ha respaldado la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública, aprobada en noviembre de 2023.

La creación del Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos expresa una orientación clara hacia el fortalecimiento de las capacidades estatales para afrontar desafíos complejos y brindar servicios centrados en la ciudadanía, revirtiendo la tendencia de las últimas décadas, en que las reformas dirigidas a la modernización pusieron el acento en la reducción de la burocracia y la externalización de funciones (Mazzucato, 2024).

## b) Potencial

El potencial de innovación del Brasil se apoya en un marco político que impulsa la digitalización, la autonomía tecnológica y la modernización del Estado. La creación del Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos, en 2023, simboliza esta agenda, junto con programas como Mais Inovação y el renovado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), orientados a lograr una mayor transparencia, participación y desburocratización.

El país avanza también en el área de las tecnologías emergentes mediante iniciativas estratégicas como el Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024-2028, que busca posicionarlo como un referente en materia de inteligencia artificial, según criterios de ética, inclusión y soberanía, y planes de transformación digital sectoriales, orientados a universalizar los servicios digitales y fortalecer la capacidad estatal. En paralelo, se ha priorizado la recuperación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) para apoyar la reindustrialización tecnológica y la innovación científica y empresarial.

El Brasil cuenta con un marco regulatorio sólido que sustenta estos procesos. La Ley de Acceso a la Información Pública (2011) y la Ley General de Protección de Datos Personales (2018) garantizan la transparencia y la protección de los datos. La gestión del empleo público se basa en la Constitución de 1988, modificada por la Enmienda Constitucional núm. 19 de 1998 y regulada por la Ley núm. 8112 de 1990, que estructura el régimen jurídico, la profesionalización y la evaluación de desempeño del servicio civil.

En materia de contratación, la Ley núm. 14133 de 2021 moderniza el sistema y fortalece el control interno. Refuerza el papel de las Unidades de Auditoría Interna Gubernamental (UAIG) y de la Contraloría General de la Unión (CGU), integrándolas en la planificación, el análisis de riesgos, la revisión de procedimientos y el seguimiento contractual, con el fin de elevar los estándares de integridad y eficiencia.

La misma ley incorpora instrumentos que promueven la innovación, especialmente las encomiendas tecnológicas, que permiten contratar soluciones aún no disponibles en el mercado mediante un modelo de riesgo compartido y sin licitación competitiva. Este mecanismo favorece el desarrollo de tecnologías emergentes y la cocreación con universidades, empresas y centros de investigación, consolidando al Estado como un demandante estratégico de innovación.

En conjunto, la modernización de la gestión de personas, el fortalecimiento de las funciones de control y el uso de mecanismos flexibles como las encomiendas tecnológicas amplían la capacidad del sector público para innovar con mayor seguridad jurídica, mejor gestión de riesgos y un enfoque más claro en los resultados.

Un factor adicional de alto potencial es la orientación misional de las compras o contrataciones públicas para la adquisición de bienes y servicios, en concordancia con el enfoque de política orientada por misiones que ha propuesto Mazzucato. Directrices en materia de contrataciones como las que brinda la Estrategía Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ENCP) y entidades como la Comisión Interministerial de Contrataciones Públicas para el Desarrollo Sostenible (CICS) y la Comisión Interministerial de Innovaciones y Adquisiciones del Novo PAC (CIIA-PAC) ofrecen señales claras para articular las adquisiciones con objetivos nacionales de desarrollo. Considerando que en 2021 las compras representaron cerca del 16% del PIB y el 22,7% del gasto público, su uso estratégico puede movilizar misiones de alto impacto, en áreas como salud, energía, movilidad o alimentación escolar.

Para aprovechar plenamente este potencial, se requiere superar la fragmentación interministerial e integrar instrumentos de demanda (compras públicas) con instrumentos de oferta (crédito, investigación y desarrollo (I+D) y regulación). También es fundamental expandir estas estrategias hacia las empresas estatales y los gobiernos subnacionales, fortaleciendo la coordinación vertical y horizontal del sistema (Mazzucato, 2024).

### c) Capacidad

La capacidad del Brasil para llevar a cabo esfuerzos innovadores se sustenta en la flexibilidad de sus normas y procesos, la institucionalización de la innovación a través de órganos y funciones específicas, una creciente apertura y conectividad para el intercambio de conocimientos y datos y la conformación y consolidación de una red federal de organizaciones, personas y proyectos (Red InovaGov).

A través del Decreto núm. 10332 de 2020, que establece la Estrategía de Governo Digital, se introduce una visión de transformación digital basada en el diseño centrado en el usuario y la mejora continua. A ello se suman los planes de transformación digital sectoriales, que fijan metas de experimentación y mejora iterativa de servicios.

La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y el Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos han promovido la realización de evaluaciones de impacto y la creación de laboratorios de políticas públicas para experimentar antes de ampliar la escala de las soluciones, y algunas instituciones han incorporado formalmente la "gestión ágil de proyectos". Se destaca el énfasis del laboratorio gubernamental de innovación GNova Lab en el desarrollo de soluciones que utilizan metodologías como el pensamiento de diseño (*design thinking*) y la cocreación. La Red InovaGov, impulsada por la ENAP desde 2016, es una comunidad digital y una plataforma interinstitucional y multisectorial creada para fomentar la cooperación y el intercambio de conocimiento sobre la innovación en la administración pública brasileña, incluidos organismos federales, laboratorios de innovación, instituciones académicas y organizaciones internacionales.

Por otra parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) es responsable de la formulación e implementación de la Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. A través del MCTI y del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), se fomenta la investigación aplicada vinculada a desafíos públicos. Iniciativas como el Plano Brasileiro de Inteligência Artificial y la Estrategía Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2024-2030 promueven la colaboración entre el sector público, el sector académico y las empresas, incentivando la innovación abierta.

La Política de Datos Abiertos del Poder Ejecutivo Federal<sup>15</sup>, fundamentada en la Ley de Acceso a la Información (núm. 12527/2011) y regulada principalmente por el Decreto núm. 8777/2016 y la Resolución núm. 3/2017 del Comité Gestor de la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (CGINDA), establece obligaciones para que los ministerios, entidades autónomas, organismos públicos y fundaciones publiquen datos en formato abierto, mediante planes de datos abiertos bienales, con el fin de fortalecer la transparencia, el control social, la innovación, la investigación y la oferta integrada de servicios públicos digitales, bajo la coordinación de la Contraloría General a través de la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA). En 2025, la Instrucción Normativa núm. 47 modernizó y actualizó esta política, al precisar estándares técnicos, reforzar las responsabilidades institucionales, mejorar la gobernanza y el seguimiento, y elevar la calidad, la interoperabilidad y la estandarización de los datos que se publican en el Portal Brasileño de Datos Abiertos, alineando la política con mejores prácticas internacionales de gobierno digital<sup>16</sup>. El Portal Brasileño de Datos Abiertos ([dados.gov.br](https://dados.gov.br)) es el repositorio nacional de datos abiertos del gobierno federal, que ofrece acceso a conjuntos de datos de diversos organismos públicos. La Infraestructura Nacional de Datos Abiertos fomenta la interoperabilidad y el uso estandarizado de datos y los Estándares de Interoperabilidad del Gobierno Electrónico (ePING) establecen reglas técnicas para que los sistemas gubernamentales puedan dialogar entre sí. En este contexto, la plataforma [gov.br](https://gov.br) y el Portal Brasileño de Datos Abiertos establecen protocolos comunes de interoperabilidad entre organismos públicos.

#### d) Impacto

El impacto de los esfuerzos innovadores en el Brasil se mide a través de marcos de evaluación del rendimiento que buscan examinar la eficacia de los resultados y la calidad de la gobernanza. Las lecciones aprendidas se difunden para informar futuras políticas y prácticas.

El Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP) es una instancia interministerial del gobierno federal encargada de realizar evaluaciones sistemáticas de las políticas públicas, sobre la base de criterios técnicos e información sólida, a fin de identificar resultados y oportunidades de mejora y formular recomendaciones que contribuyan a optimizar el uso de los recursos públicos y generar mayor impacto en la vida de la población. En concordancia con este compromiso con la transparencia y el acceso a la información, el CMAP lanzó una nueva versión de su sitio web, con un diseño más moderno, sencillo e intuitivo, que permite a la ciudadanía, investigadores y demás interesados seguir las evaluaciones en curso y consultar documentos normativos y datos generales<sup>17</sup>. Por su parte, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) elaboró el documento técnico *Referencial de Controle de Políticas Públicas*, con el propósito de guiar y sistematizar la fiscalización de esas políticas<sup>18</sup>.

Como un mecanismo de legitimidad, uno de los factores de impacto en el marco propuesto por la OCDE, cabe señalar que desde 2019 el Brasil ha digitalizado más de 1.200 servicios públicos, generando ahorros estimados en 360 millones de dólares anuales y alcanzando un nivel del 55% de satisfacción ciudadana con los servicios digitales ofrecidos por el gobierno federal a través del portal [gov.br](https://gov.br). Por otro lado, el programa *InovAtiva*, enfocado en la aceleración de empresas emergentes, mostró mejoras en materia de formalización, expansión de clientes, aumento de ingresos y captación de inversiones entre 2022 y 2023.

<sup>15</sup> <https://dados.gov.br/dados/conteudo/politica-de-dados-abertos>

<sup>16</sup> Véase <https://dados.gov.br/dados/conteudo/publicacoes>.

<sup>17</sup> <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/conselho-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas-cmap>

<sup>18</sup> <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>

Nova Indústria Brasil, una de las estrategias antes mencionadas, es una política industrial que tiene metas y acciones definidas hasta 2033, lo que da cuenta de la continuidad de los esfuerzos. Desde la década de 1990, el Brasil ha integrado la innovación en sus políticas de ciencia y tecnología, mediante la creación de fondos sectoriales y la promulgación, en 2004, de la Ley de Innovación. A lo largo de los años, se han formulado planes de acción y estrategias de ciencia, tecnología e innovación, en particular el Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) 2007-2010 y las versiones de la Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) de los períodos 2012-2015 y 2016-2022. Actualmente se está elaborando una nueva estrategia para actualizar y fortalecer las políticas en este ámbito.

El Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), tras evaluar los impactos de los fondos sectoriales en la gestión del sistema nacional de innovación, sostuvo que, si bien el financiamiento proporcionado por dichos fondos ha sido eficiente, la participación de las empresas ha sido limitada y la integración de los instrumentos de política de inversión e innovación es susceptible de mejora. Estudios empíricos han indicado que programas de incentivos fiscales y financieros como el Plano de Desenvolvimento Tecnológico Industrial y el Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT Cooperativo) tuvieron efectos positivos en las actividades de I+D e innovación de empresas brasileñas.

## 2. Chile: innovación basada en el conocimiento, la participación y la inclusión

### a) Propósito

Frente a la crisis de confianza derivada de la creciente distancia entre las personas y las instituciones públicas, en Chile la innovación pública tiene como propósito central recuperar la legitimidad del Estado. En este contexto, la modernización y la transformación del sector público se orientan a construir una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía, fortaleciendo capacidades de innovación que permitan ofrecer servicios de mayor calidad, asegurar el uso responsable de los recursos públicos y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de todas las personas.

Esta orientación se expresa en un conjunto de políticas, normas e instituciones que configuran una hoja de ruta para la transformación del Estado. Destaca la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026, cuyo objetivo es encaminar la acción pública hacia la generación de valor público y el fortalecimiento de la confianza ciudadana, mediante iniciativas que aceleren la transformación institucional y promuevan una relación más cercana con las personas. En esta línea, se impulsa el uso estratégico de las tecnologías digitales con un enfoque centrado en la ciudadanía.

Un hito relevante es la Ley núm. 21180, publicada en noviembre de 2019 y vigente desde junio de 2022, que modifica las bases de los procedimientos administrativos para su transformación digital. Esta norma establece la tramitación digital como regla general y la tramitación presencial como una excepción, incorporando además el principio de interoperabilidad para mejorar la integración entre las instituciones públicas y eficiencia.

La innovación también se fomenta a través de la Política de Compra Pública de Innovación, aprobada mediante el Decreto Exento núm. 523 de 2024 del Ministerio de Hacienda, cuyo objetivo es impulsar soluciones innovadoras a partir de la demanda pública, mejorando los servicios que se brindan a la ciudadanía<sup>19</sup>. Esta política se complementa con la Ley núm. 21634, que moderniza la Ley de Bases sobre Contratos

<sup>19</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar/imprimir?idNorma=1211730&idParte=&idVersion=2025-03-12>

Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios núm. 19886 y otras, e incorpora nuevos procedimientos para la adquisición —como los contratos para la innovación y el procedimiento del diálogo competitivo de innovación— diseñados para enfrentar de manera innovadora los desafíos públicos<sup>20</sup>.

Por su parte, la Política Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI), de 2022, expresa el compromiso del Estado con el desarrollo sostenible y el fortalecimiento del ecosistema de innovación. Se estructura en cuatro ejes de acción: vinculación con la sociedad, futuro, fortalecimiento del ecosistema de CTCI y desarrollo de capacidades institucionales. Entre sus énfasis se incluye la modernización de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) y de otras instancias fundamentales para mejorar la gestión pública en el ámbito del conocimiento y la innovación.

En materia de tecnologías emergentes, Chile fue pionero al publicar su primera Política Nacional de Inteligencia Artificial en 2021. Esta política ha impulsado avances significativos, como la creación del Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA), la focalización de becas doctorales en IA, el despliegue de redes 5G, la implementación del primer doctorado en IA de Chile y América Latina, y el desarrollo del proyecto “Algoritmos éticos”, entre otras iniciativas. Estos logros han posicionado al país como líder regional en el índice latinoamericano de inteligencia artificial (Centro Nacional de Inteligencia Artificial [CENIA], 2023), en el que destaca en materia de infraestructura de datos, capital humano avanzado, investigación y conectividad. La política se organiza en tres ejes —factores habilitantes, desarrollo y adopción, y gobernanza y ética— definidos mediante un proceso participativo que se desarrolló entre 2019 y 2020. El eje de gobernanza y ética se encuentra en proceso de actualización desde 2023, en respuesta al acelerado desarrollo de la IA generativa, con la incorporación de nuevos espacios participativos y recomendaciones de diversos organismos.

El país es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto desde sus inicios. Ha cocreado cinco Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como el Sexto Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2027, actualmente en implementación, que cuenta con 11 compromisos distribuidos en tres ejes: justicia abierta, Estado abierto y Parlamento abierto<sup>21</sup>.

Finalmente, el Laboratorio de Gobierno de Chile, creado hace una década, constituye un pilar fundamental de la institucionalidad de innovación pública. En estos diez años, el Laboratorio ha evolucionado desde la promoción de iniciativas orientadas a resolver problemas públicos complejos hacia el fortalecimiento de una institucionalidad que busca transversalizar la innovación en todo el quehacer del Estado, y se ha consolidado además como un referente regional (véase la sección C.3 del capítulo III).

## b) Potencial

La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, en enero de 2017, con el objetivo de fomentar la creatividad y el conocimiento, poniendo al ser humano en el centro del desarrollo, constituye un ejemplo claro de una decisión política orientada a impulsar la innovación.

Chile cuenta con un marco regulatorio específico para la gestión pública, que incluye la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y la Ley de Probidad en la Función Pública. En el ámbito digital, la Ley núm. 21180 de Transformación Digital del Estado, vigente desde junio de 2022, establece la digitalización como norma general en los procedimientos administrativos de ministerios,

<sup>20</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1198903&f=2024-12-12&p=10475274>

<sup>21</sup> <https://www.ogp.gob.cl/>

servicios públicos, gobiernos regionales, municipalidades, la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

A ello se suma la Ley núm. 19886 de Compras Públicas —principal sistema de provisión compartida del Estado—, cuyas modificaciones introducidas en 2023 por la Ley núm. 21.634, vigentes desde diciembre de 2024, modernizan el sistema con foco en la mejora de la calidad del gasto público, el fortalecimiento de los estándares de probidad y transparencia, y la incorporación de principios de economía circular e innovación en las adquisiciones del Estado.

Adicionalmente, se creó el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, que en la actualidad depende del Ministerio de Hacienda. En forma paralela, se promovió la designación en cada institución de coordinadores de transformación digital, que actúan como enlaces con el área de gobierno digital para gestionar la implementación de la Ley de Transformación Digital del Estado.

### c) Capacidad

Los marcos normativos establecen las reglas y límites dentro de los cuales se desarrollan las iniciativas de innovación. La Ley núm. 21180 de Transformación Digital del Estado es un ejemplo de la forma en que se han incorporado estándares de interoperabilidad que permiten a las instituciones adoptar enfoques más flexibles en la gestión de datos y servicios. Asimismo, la Estrategia de Transformación Digital del Estado incentiva la experimentación en el uso de tecnologías emergentes.

La Ley núm. 19886 facilita la incorporación de soluciones innovadoras mediante mecanismos como la denominada Compra Ágil y procedimientos especiales de contratación orientados a la innovación, como los contratos para la innovación y los diálogos competitivos de innovación antes mencionados. Estos instrumentos se ven reforzados por la Política de Compra Pública de Innovación y por la creación del Comité de Compra Pública de Innovación y Sustentabilidad, encargado de asesorar, supervisar y velar por la correcta aplicación y evolución de dicha política.

Entre otras normas relevantes se incluyen la Ley núm. 21220 y sus regulaciones posteriores, que han configurado un nuevo marco laboral y favorecido la adopción de herramientas digitales y metodologías ágiles en la gestión pública. Asimismo, la Ley núm. 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011) establece mecanismos formales de participación en la formulación de políticas públicas y obliga a los organismos públicos a contar con Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) como espacios de consulta ciudadana. Esta norma se encuentra actualmente en discusión para su reformulación.

El Laboratorio de Gobierno ha sido pionero como promotor de las capacidades innovadoras de las instituciones públicas dirigidas a abordar desafíos relevantes para la ciudadanía. Esto se ha logrado mediante la aplicación de metodologías y herramientas de innovación, la capacitación de funcionarios y la medición sistemática de capacidades. La Red de Innovadores Públicos, liderada por el Laboratorio, cuenta actualmente con más de 32.000 integrantes, mientras que su Escuela de Innovación Pública ha capacitado a más de 45.000 funcionarios desde su creación. Adicionalmente, el Índice de Innovación Pública ha permitido evaluar, durante los últimos seis años, las capacidades de innovación de los servicios del gobierno central (véanse la sección C.3 del capítulo III y el recuadro IV.5).

Desde 2024, el polo de modernización del Estado se consolidó en el Ministerio de Hacienda, que en este ámbito agrupa a tres entidades clave: el Laboratorio de Gobierno, la Secretaría de Modernización del Estado y la Secretaría de Gobierno Digital. Esta última

es una unidad técnica encargada de coordinar y asesorar a los órganos del Estado en el uso estratégico de las tecnologías digitales, formular orientaciones técnicas para la digitalización, coordinar la implementación de estándares tecnológicos y desarrollar plataformas digitales puestas a disposición de otras entidades públicas.

Asimismo, Chile, junto con Colombia, México y el Perú, presentó en el marco de la Alianza del Pacífico una hoja de ruta para impulsar la economía digital en la región. Esta iniciativa busca mejorar el acceso a servicios y productos digitales mediante una infraestructura más robusta, así como promover la interoperabilidad de la firma electrónica, la seguridad digital y la protección del consumidor en línea.

En relación con el intercambio de datos, el Observatorio del Sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI) provee datos abiertos relevantes para la investigación y la innovación. La ANID mantiene una plataforma destinada a difundir y preservar la producción científica nacional. A ello se suma el Portal de Datos Abiertos del Estado, que centraliza información del sector público, facilita su reutilización y promueve la transparencia. De manera complementaria, se encuentra en discusión el proyecto de ley que crea el sistema nacional de gestión de datos.

#### d) Impacto

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha vinculado la planificación estratégica institucional con un conjunto de indicadores de desempeño que han permitido consolidar informes sistemáticos de seguimiento desde 2002. Estos indicadores proporcionan información cuantitativa sobre el grado de cumplimiento y avance de los resultados esperados de los objetivos estratégicos y facilitan la definición de metas claras y verificables.

Este enfoque se complementa con los esfuerzos de evaluación *ex ante* y *ex post* que lidera la DIPRES. En este marco, el Fondo de Evaluación de Impacto ha financiado diversas evaluaciones basadas en metodologías rigurosas, orientadas a medir los efectos de los programas públicos en la población a la que están dirigidos.

Entre los ejercicios más relevantes se encuentra la evaluación de programas de InnovaChile realizada por la DIPRES, que analizó la eficiencia y efectividad de los subsidios a la innovación empresarial otorgados en el período 2013-2016. Asimismo, en el estudio de la OCDE (2008) sobre políticas de innovación en Chile se evaluó el sistema nacional de innovación y se identificó la necesidad de fortalecer los marcos de evaluación. Por otra parte, en el documento *Innovación en Chile: análisis y propuestas* (Larraín, 2011) se examinó la actividad innovadora del país y se propusieron alternativas de política para incrementar la investigación y el desarrollo, promoviendo una mayor integración del sistema nacional de innovación y una participación más activa del sector privado. En conjunto, estos análisis buscaron determinar la eficacia de las intervenciones y su contribución a los objetivos de innovación.

En análisis posteriores de las evaluaciones sobre innovación en países de América Latina y el Caribe, incluido Chile, se ha realizado una revisión crítica de sus enfoques y resultados, destacándose la importancia de combinar metodologías cuantitativas y cualitativas. En este sentido, instituciones como el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo emplean metodologías mixtas para evaluar el impacto de la inversión en I+D y su aporte a la innovación en distintos sectores.

En síntesis, la evaluación del impacto de los esfuerzos de innovación en Chile se sustenta en la aplicación de marcos de medición del desempeño, evaluaciones de programas específicos y auditorías, lo que permite una comprensión más integral de sus resultados y efectos.

### 3. Colombia: la innovación como política transversal de la gestión de gobierno

#### a) Propósito

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” sitúa la innovación pública en el centro de la transformación estatal con el objetivo de garantizar derechos democráticos, abrir los procesos de formulación de políticas públicas y fortalecer la relación entre el Estado, la ciudadanía y las comunidades. El Plan concibe la innovación como una herramienta estratégica para la solución de problemas públicos, el cierre de brechas y la transformación territorial, a fin de permitir que las entidades nacionales y locales respondan de manera efectiva a las necesidades sociales, especialmente de los sectores históricamente excluidos.

Estos propósitos se robustecen con la adhesión del país a marcos internacionales como la Declaración sobre Innovación en el Sector Público de la OCDE (firmada el 26 de noviembre de 2019), los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública del CLAD y la Alianza para el Gobierno Abierto.

Colombia se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2012, cuando presentó su primer Plan de Acción Nacional. Desde entonces, ha consolidado el proceso a través de sucesivos planes y en la actualidad el Quinto Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2023-2025 contiene 23 compromisos en temas críticos como justicia, paz, gobernanza pública, paridad de género y lucha contra la corrupción. Este plan es fruto de un proceso cocreativo que fue liderado por el Comité de Estado Abierto, integrado por entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, y con él se buscó consolidar el modelo de Estado abierto en Colombia. Además, dichos compromisos fueron recogidos explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. Particularmente, el Quinto Plan significó un avance en términos de innovación pública, por cuanto incluyó por primera vez un compromiso sobre “innovación pública sostenible para una gestión centrada en la ciudadanía”, liderado en forma conjunta por el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública y reconocido como sobresaliente por la Alianza para el Gobierno Abierto, por las actividades incluidas en ámbitos como la formalización de instancias de orientación de política de innovación pública, la creación de la Red Nacional de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento y la inclusión de una estrategia nacional de cocreación territorial con participación ciudadana, entre otras.

#### b) Potencial

El entorno institucional y normativo en Colombia habilita un escenario favorable para la innovación pública. Instrumentos como los Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto y la Estrategia para Fortalecer el Uso de los Mecanismos de Pago por Resultados en Programas Sociales y Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para la Superación de la Pobreza – Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) a Nivel Nacional —aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social del Departamento Nacional de Planeación en 2021— y los Decretos núm. 442 y 767 de 2022 (en materia de compras públicas innovadoras y gobierno digital) actúan como señales sólidas que promueven la experimentación en la administración estatal.

En cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el Quinto Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2023-2025, entidades líderes en materia de política como el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de

la Función Pública, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, conformaron en 2023 la Mesa Intersectorial de Innovación Pública, como espacio de articulación y coordinación de acciones para el fortalecimiento de la innovación pública en el país.

La Mesa ha trabajado en diferentes acciones: i) la puesta en marcha de una estrategia de cocreación con participación ciudadana, en conjunto con entidades territoriales en 24 territorios del país durante 2024, para la solución de retos locales; ii) la formulación de lineamientos para la integración de los distintos instrumentos de las entidades nacionales de medición de barreras a la innovación pública; iii) la elaboración de un proyecto de decreto por el cual se crean la Comisión Intersectorial de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento, para formalizar la Mesa Intersectorial, y la Red Nacional de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento, y iv) la formulación de un documento de lineamientos para una política nacional de innovación en el sector público.

En 2025 —bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo del Exstituto de Política Abierta, a través de una consultoría financiada por la Alianza para el Gobierno Abierto y la Unión Europea— se puso en marcha una estrategia participativa que contó con espacios virtuales y presenciales, a los que fueron convocados los ecosistemas locales y nacional de innovación pública para la elaboración del modelo de gobernanza de la Red Nacional de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento, así como para la sistematización de propuestas relativas a una política nacional de innovación en el sector público. Estos eventos, realizados en Santa Marta, Bogotá, Ibagué, Leticia, Cúcuta y Cali, reunieron a más de 400 participantes de organizaciones sociales y comunitarias, entidades nacionales y territoriales, el sector privado y el sector académico, entre otros, para la consolidación de una propuesta de Red Nacional de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento como espacio de participación y encuentro para el fortalecimiento del ecosistema nacional de innovación pública y de política nacional de innovación en el sector público, que se espera implementar en 2026.

Por último, cabe destacar, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la firma del convenio de cooperación técnica entre el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Interamericano de Desarrollo, en agosto de 2024, que busca impulsar el uso de los mecanismos de pago por resultados, a través de una estrategia nacional que se encuentra en elaboración, con el apoyo del programa MAS Pago por Resultados, que llevan adelante el BID, la Embajada de Suiza en Colombia y la Fundación Corona.

### c) Capacidad

El Departamento Nacional de Planeación ha institucionalizado la innovación pública mediante la creación de la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales y del Equipo de Innovación Pública, desde donde se lideran diversas iniciativas: i) el acompañamiento de entidades nacionales y territoriales en lo relativo a la prospectiva participativa, la experimentación y el diseño centrado en la ciudadanía para la resolución de retos públicos; ii) la formulación de lineamientos y el acompañamiento a entidades para la transversalización de un lenguaje claro en el sector público; iii) la medición de capacidades para la innovación pública de entidades nacionales y territoriales, y iv) la elaboración de lineamientos de política para el fortalecimiento de la innovación pública y del ecosistema nacional.

En el período 2022-2025, el Equipo de Innovación Pública del DNP realizó avances como el rediseño metodológico con enfoque territorial del índice de capacidades para la innovación pública (ICIP) y la actualización de los tableros

de datos<sup>22</sup> y de las mediciones correspondientes a 2022, 2023 y 2024, así como un análisis comparativo<sup>23</sup>; la actualización de los lineamientos sobre lenguaje claro a través de la guía *Lenguaje claro para la apertura democrática*, de 2025, con un enfoque de derechos y la garantía del derecho al acceso a la información pública<sup>24</sup>; la elaboración de lineamientos para la prospectiva participativa<sup>25</sup>; el acompañamiento para la formulación participativa de políticas como la Política para el Desarrollo Integral del Pacífico del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (en proceso), y el aporte a la preparación del proyecto de decreto por el cual se crean la Comisión Intersectorial de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento y la Red Nacional de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento, ya mencionado.

Estos instrumentos no son solo guías prácticas para apoyar los procesos de innovación que llevan adelante los servidores públicos, sino que también contribuyen a mejorar la toma de decisiones territorializadas y diferenciadas, y fortalecen los avances innovadores y el cierre de brechas sociales y territoriales.

Existen también otros recursos fundamentales como la Plataforma Nacional de Datos Abiertos de Colombia, lineamientos para el desarrollo de auditorías ágiles y redes de intercambio interinstitucional (por ejemplo, la Red Europea de Documentación e Información sobre América Latina (REDIAL)), que fortalecen las capacidades técnicas y organizacionales. El carácter central de la participación ciudadana es robustecido por la Ley núm. 1757 de 2015 y el Decreto núm. 1535 de 2022, que habilitan la aplicación de mecanismos como las consultas y la cocreación.

Un avance significativo lo marca la colaboración del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) con diversas entidades públicas y privadas, especialmente en convocatorias estratégicas como “ColombIA Inteligente” (en materia de IA y tecnologías cuánticas, en 2025), que contó con una inversión de 20.000 millones de pesos y hasta 1.500 millones de pesos por proyecto, diseñada para fomentar iniciativas de laboratorios regionales, diplomacia científica y el primer computador cuántico nacional. Esta iniciativa es un ejemplo de articulación entre la ciencia y la política pública orientada a la construcción de capacidades avanzadas en innovación.

A lo anterior se suma la presentación en el Congreso de la República, en julio de 2025, del proyecto de ley núm. 081 de 2025, que busca fortalecer la ciencia, la innovación y los estudios de futuro, avanzando en el desarrollo de la innovación anticipatoria para responder a las necesidades institucionales del país y anticiparse a los desafíos venideros.

#### d) Impacto

El impacto de estas acciones se mide por medio de sistemas robustos de evaluación. Se cuenta para ello con el Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Públicas del DNP y el modelo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para evaluar la innovación digital, así como con el Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP), herramienta estratégica para el diagnóstico, la comparación y el cierre de brechas.

En el plano del gobierno abierto, el Quinto Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2023-2025 incluye compromisos (también incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) alineados con los ODS y apuesta por una evaluación participativa coordinada por el Comité de Estado Abierto. El Plan incluye por primera vez la participación de la rama legislativa, con lo que se consolida un enfoque sistémico de Estado abierto, así

<sup>22</sup> [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/medicion-de-la-innovacion.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/medicion-de-la-innovacion.aspx)

<sup>23</sup> Véase DNP (2022, 2023).

<sup>24</sup> Véase DNP (2025).

<sup>25</sup> Mediante la caja de herramientas y el documento *Ejercicio participativo de futuros y recomendaciones de política pública* (DNP, 2024).

como un compromiso específico referente al fortalecimiento de la innovación en el sector público y de los ecosistemas nacional y territoriales.

En el ámbito de acción del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se han logrado avances significativos mediante iniciativas clave en sectores estratégicos como la inteligencia artificial, las tecnologías cuánticas, la transición energética y la bioeconomía. Para consolidar y aumentar la escala de estos esfuerzos en el largo plazo, será fundamental fortalecer la disponibilidad presupuestaria y profundizar la articulación entre los sectores público y el privado.

## 4. Jamaica: innovación para fortalecer la protección social y el sistema educativo

### a) Propósito

La voluntad de Jamaica de innovar en el sector público está impulsada por una agenda de gobierno ambiciosa, plasmada en el plan de desarrollo Vision 2030 Jamaica. National Development Plan, que busca transformar al país en una sociedad equitativa, segura y próspera. Entre las prioridades se incluyen la reducción de la criminalidad, el crecimiento económico sostenible, la protección ambiental y el fortalecimiento de la educación.

La estrategia general se centra en la planificación a largo plazo, la participación multisectorial, el uso de tecnologías digitales y la mejora de la gestión pública para lograr un desarrollo inclusivo y resiliente. En 2024, la relevancia que el país otorga al área de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) se tradujo en que Jamaica fuera declarada una “isla CTIM” (STEM island), lo que demuestra el compromiso de fomentar la innovación, impulsar el crecimiento económico y empoderar a la ciudadanía. Esta iniciativa incluye la construcción de escuelas especializadas en CTIM y la inversión en infraestructura digital, como la implementación de puntos de acceso wifi gratuitos en áreas públicas.

Entre las principales prioridades del Gobierno se incluyen:

- La transformación digital y la modernización del sector público, aumentando la eficiencia y la transparencia y mejorando el acceso a los servicios.
- La educación en CTIM, como base para la preparación de la fuerza laboral futura.
- La innovación y el emprendimiento, apoyando un ecosistema que fomente la investigación aplicada, el desarrollo tecnológico y la comercialización de ideas.
- La conectividad y la infraestructura digital, mediante la expansión de la banda ancha y el wifi gratuito.
- La sostenibilidad energética y la resiliencia climática, aprovechando la tecnología para enfrentar desafíos ambientales.

Jamaica ha otorgado prioridad a varios Objetivos de Desarrollo Sostenible, con los que ha alineado su plan nacional de desarrollo Vision 2030. Entre ellos destacan el ODS 1 (fin de la pobreza), que se vincula con las prioridades nacionales en materia de reducción de la pobreza y ampliación de la cobertura de la protección social y se conecta con diversos ejemplos de innovación pública en el ámbito de la inclusión y la protección social que el país ha venido desarrollando; el ODS 13 (acción por el clima), que se relaciona con la vulnerabilidad del país como Estado insular; el ODS 5 (igualdad de género); el ODS 4 (educación de calidad), y el ODS 3 (salud y bienestar). También se asigna especial relevancia al ODS 8 (trabajo decente y

crecimiento económico) y el ODS 17 (alianzas para lograr los Objetivos), mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional y el financiamiento.

Desde 2018, el país forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y está implementando su segundo plan de acción en este ámbito, el Jamaica Open Government Partnership National Action Plan 2024-2026. En octubre de 2020, adoptó la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Además, ha adoptado compromisos internacionales en materia de educación innovadora, como la Declaración de Incheon (2015) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que promueve la transformación de los sistemas educativos mediante el uso de la tecnología y la equidad.

La agenda de modernización del Gobierno de Jamaica es un motor clave del progreso. Ha implicado el diseño de políticas de modernización y apoyo a los ministerios para ofrecer servicios públicos eficientes e integrados. Se han implementado sistemas de gobierno digital para mejorar la eficiencia, como la base de datos digital para el sector público MyHR+, un portal de adquisiciones electrónicas (Government of Jamaica Electronic Procurement (GOJEP)) y diversos sistemas en materia de gestión de inversiones públicas (Public Investment Management System (PIMS)), información presupuestaria (Jamaica Budget Information System (JaBIS)), pagos centralizados Central Payment Account (CPA)), gestión presupuestaria (Budget Preparation and Management System (BPMS)) y administración tributaria (Revenue Administration Information System (RAiS)). En el marco de la reforma educativa se ha incorporado la tecnología para mejorar el registro y la enseñanza, incluidos la aplicación “1st 1000 Days” y el *software* ARROW de apoyo a las habilidades de lectura y escritura, así como el desarrollo de un sistema de información de la gestión educativa (Education Management Information System (EMIS)), que fortalece la recopilación y el uso de datos para la toma de decisiones, la planificación y la mejora de los resultados de aprendizaje. Por otra parte, mediante un sistema nacional de identificación se busca establecer una identificación digital única y segura.

## b) Potencial

En Jamaica el potencial de innovación es impulsado por mandatos políticos claros y un compromiso gubernamental sostenido con la transformación digital, si bien la efectividad de los marcos de gobernanza pública en términos de participación ciudadana y rendición de cuentas aún presenta oportunidades de mejora.

Las autoridades nacionales han declarado que la transformación del sector público es una política nacional, que ha sido respaldada por sucesivos gobiernos a partir de la década de 1980. Parte de su potencial positivo —y un ejemplo concreto de fortalecimiento de capacidades para la innovación pública— ha sido el establecimiento de un marco de gobernanza e institucionalidad para el plan nacional de desarrollo (Vision 2030 Jamaica), que ha trascendido distintas administraciones políticas y ha garantizado la continuidad estratégica. Desde 2017, un equipo especializado coordina e implementa las acciones de transformación en todos los ministerios, con autoridad para recurrir a la Oficina del Primer Ministro cuando se presentan obstáculos.

En 2019 se aprobó la creación de la Autoridad de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones mediante una ley en ese sentido (*ICT Authority Act*); la Autoridad entró en vigor en abril de 2025, cuando asumió las funciones que hasta entonces desempeñaban eGov Jamaica Ltd. y la Oficina del Director de Sistemas de Información, con lo que la gestión de las tecnologías digitales del Gobierno se consolidó en un modelo más integrado y digital.

La Constitución de Jamaica establece la Auditoría General como entidad independiente para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Leyes como las referentes a la administración financiera y la auditoría (*Financial Administration and Audit Act*) y a la gestión y rendición de cuentas de los organismos públicos (*Public Bodies Management and Accountability Act*) proporcionan el marco legal para la gestión financiera y la supervisión de las entidades públicas. El sistema MyHR+ integra los procesos de recursos humanos y nómina de sueldos, y el Departamento de Auditoría General realiza auditorías independientes. Aunque la transparencia presupuestaria ha mejorado, la participación pública en la formulación y supervisión del presupuesto y en la formulación de políticas públicas continúa siendo limitada.

### c) Capacidad

La capacidad de Jamaica para llevar a cabo esfuerzos innovadores se basa en la adopción de metodologías ágiles, la institucionalización de la innovación en organismos formales y políticas específicas, y una creciente apertura al intercambio de datos y la colaboración multisectorial. En este marco, el país concibe el fortalecimiento de capacidades no solo como la creación de sistemas, marcos institucionales o herramientas tecnológicas, sino como un medio para lograr transformaciones sostenibles y resultados concretos. Así, especialmente en el ámbito educativo, Jamaica procura que los avances en materia de sistemas de información, tecnologías y modelos de gestión estén explícitamente orientados a mejorar el acceso equitativo, la calidad del aprendizaje y los resultados educativos. Desde esta perspectiva, la innovación pública se entiende como un instrumento para generar impactos medibles en el desarrollo humano y en la vida de las personas.

Particularmente, eGov Jamaica Ltd. ha promovido la implementación de metodologías ágiles en la gestión de proyectos gubernamentales, para fomentar la flexibilidad, la colaboración y la mejora continua. El Ministerio de Hacienda y Servicio Público ha desarrollado un programa de fortalecimiento institucional que incorpora actividades de entrenamiento y mentoría en metodologías ágiles.

La Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología es el organismo gubernamental encargado de promover y coordinar las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI). El Ministerio de Energía, Transporte y Telecomunicaciones desempeña un papel crucial en la promoción de la innovación. La política nacional en este ámbito (National Science, Technology and Innovation Policy) establece que la ciencia y la tecnología deben utilizarse para fomentar la innovación. El Gobierno ha conformado un grupo de trabajo en materia de IA para elaborar una política nacional de inteligencia artificial que promueva la investigación y la inversión.

La ley en materia de acceso a la información (*Access to Information Act*) establece mecanismos para la participación ciudadana en la formulación de políticas. Mediante proyectos como "Tell Your MP", que promueve la comunicación de los ciudadanos con su representante en el Parlamento, se ha explorado el uso de herramientas digitales para facilitar la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos.

La política sobre datos abiertos del Gobierno de Jamaica (2021) establece principios referentes al acceso, uso y reutilización de datos gubernamentales. El Portal de Datos Abiertos del Gobierno de Jamaica ([data.gov.jm](http://data.gov.jm)) centraliza conjuntos de datos de diversos organismos gubernamentales. La política sobre recolección e intercambio de datos del sector público (2023), desarrollada por eGov Jamaica Ltd., proporciona directrices para estandarizar y facilitar el intercambio de información entre entidades gubernamentales. Sistemas interoperables internos como los mencionados antes (JaBIS, GOJEP, MyHR+ y RAiS) están diseñados para compartir datos entre sí, fortaleciendo la integración administrativa.

Con el apoyo del Banco Mundial, estos esfuerzos se han complementado con inversiones en sistemas interoperables para la prestación de servicios públicos vinculados a la red de protección social, así como con el fortalecimiento de la infraestructura administrativa de la seguridad social, incluida la incorporación de un seguro de desempleo en los sistemas de gestión interna. Estas iniciativas amplían el alcance de la transformación digital más allá de la eficiencia administrativa, orientándola también hacia una prestación de servicios más integrada, resiliente y centrada en las personas. Además, se ha propuesto la creación de ecosistemas de inteligencia artificial mediante la colaboración con universidades y el apoyo a centros de innovación y parques tecnológicos.

#### d) Impacto

El impacto de los esfuerzos innovadores en Jamaica se considera a través de marcos de evaluación del rendimiento que buscan determinar la efectividad de los programas y políticas, y se sustenta en la continuidad de los esfuerzos de largo plazo, aunque aún se requiere fortalecer los mecanismos para otorgar legitimidad y la capacidad de evaluación a nivel de todo el sistema.

El plan nacional de desarrollo Vision 2030 se fundamenta en un marco integrado de gestión basada en información sólida orientada a los resultados. Se evalúa la efectividad del diseño, las estrategias y la implementación de programas y proyectos para determinar si los resultados son coherentes con los objetivos planificados. De acuerdo con el marco de evaluación (National Results Framework), se evalúan la relevancia y la efectividad de las estrategias nacionales y sectoriales. El proyecto de implementación de la transformación (Public Sector Transformation Implementation Project) incluye una evaluación final planificada para el siguiente año fiscal, con lo que se busca mejorar la provisión de servicios públicos y la eficiencia del gasto público.

La Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología coordinó una revisión integral de la política nacional en materia de ciencia, tecnología e innovación con el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Esta evaluación permitió detectar debilidades en sectores fundamentales como las tecnologías de la información, la agroindustria y la industria musical, y puso de relieve la necesidad de fortalecer los vínculos entre el sector académico, el sector privado y las políticas públicas. Como resultado, se formularon recomendaciones específicas, como las referentes a la creación de la Asociación de la Industria del Reggae de Jamaica (JaRIA) y la promoción de la integración del país en redes internacionales de producción tecnológica.

## 5. República Dominicana: la innovación a disposición de la agenda para el desarrollo sostenible

#### a) Propósito

En los últimos años, el Gobierno dominicano ha incorporado la innovación como un eje estratégico de la planificación nacional, estableciendo bases institucionales para impulsarla. Un hito central fue la promulgación, en 2012, de la Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y reconoce la innovación como un pilar de la visión de país, con el objetivo de construir una economía articulada, innovadora y sostenible. En este marco, se creó el Gabinete de Innovación y Desarrollo Digital, responsable de articular las políticas de ciencia, tecnología e innovación con la transformación digital del sector público, fortaleciendo la modernización productiva y la generación de valor agregado.

Entre las principales iniciativas, destacan la Política Nacional de Innovación 2030, lanzada en 2022, que define una hoja de ruta integral para fomentar la cultura innovadora, la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y el desarrollo de talento especializado, y la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, presentada en 2023, que busca posicionar al país como un referente regional en esta materia. Asimismo, se han implementado programas de apoyo a empresas emergentes y emprendimientos tecnológicos. En conjunto, estas políticas son expresión de un compromiso creciente con la innovación, si bien persisten desafíos en su implementación y su financiamiento, la coordinación interinstitucional y la medición de resultados, todos factores que son fundamentales para avanzar de la planificación a una ejecución sostenida (Presidencia de la República Dominicana y Consejo Nacional de Competitividad, 2025).

En segundo lugar, destaca la participación activa del país en la Alianza para el Gobierno Abierto, de la que es miembro desde 2011. Actualmente, el país se encuentra implementando el Sexto Plan de Acción de la República Dominicana ante la Alianza para el Gobierno Abierto 2024-2028, que cuenta con un sólido respaldo político e institucional.

El proceso de cocreación del Sexto Plan de Acción, liderado por el Foro Multiactor para el Gobierno Abierto de la República Dominicana y coordinado por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), se desarrolló tomando como base la metodología de pensamiento de diseño, con el objetivo de dar lugar a ideas innovadoras, orientadas al desarrollo de soluciones y centradas en las personas.

El Plan contempla 11 compromisos que abordan desafíos sociales en diversas áreas de impacto, priorizadas por la ciudadanía mediante consultas públicas presenciales y virtuales, con la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial. Esto confirma que la República Dominicana va más allá del enfoque de gobierno abierto y avanza hacia un modelo de Estado abierto.

Entre las principales características del Plan se incluye el primer compromiso referente a la creación de una herramienta de inteligencia artificial para el acceso a la información pública (#IAxTransparencia), cuyo propósito es optimizar la búsqueda y el acceso a dicha información mediante el uso de esta tecnología. El cumplimiento de este compromiso contribuirá a mejorar los tiempos de respuesta a las solicitudes ciudadanas y a fomentar el uso de datos abiertos para la toma de decisiones.

Finalmente, las agendas de reforma del sector público evidencian la necesidad de aplicar nuevos enfoques y teorías del cambio. En este contexto, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Servicio Civil, lanzado en noviembre de 2024 por el Ministerio de Administración Pública (MAP) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, busca transformar la administración pública mediante el fortalecimiento de la gestión de recursos humanos, la optimización de las infraestructuras y soluciones tecnológicas, y el desarrollo de capacidades de los servidores públicos para su adaptación a la transformación digital.

Asimismo, el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública establece las bases para fortalecer la institucionalidad del país, promoviendo una administración pública más eficiente, transparente y centrada en la ciudadanía. Por su parte, el Programa Burocracia Cero, lanzado en 2024, tiene como objetivo simplificar y agilizar los trámites administrativos, reduciendo la burocracia y mejorando la prestación de los servicios públicos.

## b) Potencial

La creación del Gabinete de Innovación y Desarrollo Digital, mediante el Decreto núm. 338-23, como órgano estratégico y consultivo, es una clara señal del impulso político que se quiere dar a la innovación y el desarrollo digital. Asimismo, la Política

Nacional de Innovación 2030 establece objetivos ambiciosos, como el aumento de la inversión en I+D+i al 1% del PIB y la creación de un Fondo de Apoyo a la Innovación y una Red Nacional de Incubadoras, de carácter público-privado.

El Estado dominicano ha elaborado desde 2006 un conjunto de normas, guías y documentos técnicos, impulsados por la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC), en conjunto con otras instituciones de gobierno, para estandarizar el uso de dichas tecnologías. Las Normas de Tecnologías de la Información y Comunicación (NORTIC) orientan la estrategia de transformación digital en lo referente a la gestión de portales web, datos abiertos, redes sociales e interoperabilidad.

Por otro lado, la Ley núm. 41-08 de Función Pública, la Ley núm. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, las Normas Básicas de Control Interno (NOBACI) y la Ley núm. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público establecen el marco legal y operativo que define la forma en que se gestionan los recursos y se toman las decisiones, influyendo en la capacidad y la disposición a innovar.

A lo anterior se suma la creación del Laboratorio de Innovación Pública de la República Dominicana, adscrito al Ministerio Administrativo de la Presidencia, como un espacio para el desarrollo de proyectos innovadores orientados a generar valor público y mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

Desde 2021, el Laboratorio impulsa el Premio Nacional a la Innovación Pública, un reconocimiento dirigido a fomentar y destacar iniciativas que contribuyan a la transformación del sector público, con miras a optimizar la gestión y los servicios públicos. En cumplimiento del decreto núm. 808-21, el Ministerio Administrativo de la Presidencia convoca a los servidores públicos a postular propuestas innovadoras enfocadas en la transformación de procesos, servicios y políticas, con la ciudadanía como eje central.

### c) Capacidad

La Política Nacional de Innovación 2030 y la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial establecen la adopción de metodologías ágiles como un pilar de la modernización de la administración pública. En la misma línea, la Norma para la Interoperabilidad entre los Organismos del Estado Dominicano (NORTIC A4), actualizada en 2024, promueve la implementación de soluciones tecnológicas ágiles.

La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, garantiza el derecho de la ciudadanía a acceder a la información gubernamental, a fin de promover la transparencia y facilitar la participación informada en asuntos públicos.

En agosto de 2023, mediante el Decreto núm. 338-23, se fusionaron los Gabinetes de Innovación y de Transformación Digital para establecer el Gabinete de Innovación y Desarrollo Digital. Este órgano estratégico y consultivo tiene como objetivo formular y priorizar políticas y estrategias relacionadas con el desarrollo digital, la innovación y la construcción de una sociedad basada en el conocimiento, y su creación es ejemplo del esfuerzo por contar con una estructura institucional adecuada para impulsar estas áreas. La Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación, encargada de planificar e implementar el gobierno electrónico, también desempeña un papel fundamental en la estructura de gobierno.

La República Dominicana ha potenciado el intercambio de conocimientos y la creación de redes de innovación con otros países. Se han desarrollado asociaciones con Gobiernos y organismos internacionales para compartir mejores prácticas y avanzar en la transformación digital del país.

El Portal Nacional de Datos Abiertos de la República Dominicana ([datos.gob.do](http://datos.gob.do)) es el repositorio oficial de datos abiertos del gobierno. Este portal centraliza y facilita el acceso a una amplia variedad de conjuntos de datos producidos por diversas instituciones públicas, permitiendo su fácil reutilización por parte de los ciudadanos, las empresas y las organizaciones. Constituye un avance significativo en la promoción del intercambio y la reutilización de datos públicos.

A lo anterior se suma la Ley núm. 47-25 de Contrataciones Públicas de la República Dominicana, que fortalece el sistema mediante mayores controles, un régimen de sanciones más riguroso y una gestión orientada a la transparencia y la eficiencia. La norma redefine la compra pública como una herramienta estratégica de desarrollo, incorporando criterios sociales y ambientales, promoviendo la inclusión de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) —en especial aquellas lideradas por mujeres— y alineando los procesos de contratación con principios de sostenibilidad, innovación y buena gobernanza, con el objetivo de maximizar el valor y el impacto de cada inversión pública.

#### d) Impacto

El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (SNMyE), creado mediante la Ley núm. 1-12, forma parte del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Su objetivo principal es la revisión sistemática del cumplimiento de objetivos y metas, mediante la evaluación de la eficacia, la eficiencia, la calidad, el impacto y la sostenibilidad de políticas, programas y proyectos.

Durante el primer año de implementación de la Política Nacional de Innovación 2030, el Gabinete de Innovación destacó logros significativos, incluidos la formulación de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, en colaboración con entidades como la OG TIC, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la UNESCO. Además, se formalizaron acuerdos con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) para mejorar la recopilación y el análisis de datos relacionados con la innovación en el país.

Las lecciones aprendidas a partir de las evaluaciones se difunden y sirven de base para futuros esfuerzos, políticas, servicios y prácticas del sector público. La adopción de la Política Nacional de Innovación 2030 y su alineación con el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública reflejan una estrategia coherente y continua para integrar la innovación en el futuro.

## 6. Uruguay: innovación para impulsar el desarrollo actual y futuro

### a) Propósito

El Uruguay concibe la innovación como una función estructural del Estado, orientada a la generación de bienestar social y el desarrollo sostenible. Este enfoque se ve reforzado por compromisos internacionales y políticas nacionales que integran la innovación en la planificación estratégica del país.

Desde 2005, con la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), mediante la Ley núm. 17930 (art. 72), el Uruguay se propone la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías. La AGESIC es una unidad ejecutora con autonomía técnica dependiente de la Presidencia de la República,

que tiene por objetivo mejorar los servicios a la ciudadanía, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), e impulsar el desarrollo de la sociedad de la información<sup>26</sup>.

Un ejemplo emblemático de la apuesta del país por la innovación y la equidad fue la creación del proyecto Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL), que desde 2007 se ha consolidado como una política de Estado, con el fin de reducir la brecha digital, universalizando el acceso a tecnologías digitales para todos los estudiantes del ciclo básico del país.

El proyecto CEIBAL es el centro de innovación educativa con tecnologías digitales del Estado uruguayo, al servicio de las políticas públicas educativas. Promueve la integración de la tecnología a la educación con el fin de mejorar los aprendizajes e impulsar procesos de innovación, inclusión y crecimiento personal<sup>27</sup>. Toma como punto central del proyecto a la escuela pública, como ámbito de integración social privilegiado, con un claro objetivo de democratización del conocimiento, e incorpora propuestas tecnológicas viables y aceptables, incluida la provisión de una computadora portátil y acceso a Internet para cada estudiante en edad escolar.

Sin precedentes en el mundo por su alcance nacional, el plan permitió que todos los niños de los centros de educación estatales recibieran una computadora portátil con conexión inalámbrica y brindó conectividad a los centros educativos y sus entornos en todo el territorio del Uruguay.

Desde su creación, el proyecto CEIBAL ha transitado por distintas etapas, caracterizadas por nuevos desafíos e innovaciones, que han incluido la provisión de computadoras y conectividad a cada estudiante y maestro en todas las escuelas públicas, el desarrollo de plataformas y medios de apoyo para los docentes, con las tecnologías como aceleradores de nuevas pedagogías, y la incorporación más reciente del enfoque sistémico, orientado a los docentes y la enseñanza combinada. En la etapa actual, el plan se propone integrar la IA en la educación, como una oportunidad para abordar los desafíos educativos.

En materia de compromisos internacionales, el Uruguay asumió en 2015 el desafío de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una responsabilidad nacional. Desde 2017, el país ha presentado en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible cinco exámenes nacionales voluntarios, en los que se informa sobre el avance alcanzado en relación con cada uno de los ODS. Estos informes se han elaborado de forma participativa, con la intervención activa de instituciones del Estado, el sector académico, el sector productivo y la sociedad civil. Asimismo, el país dispone de un visualizador que permite explorar el progreso en cada uno de los Objetivos<sup>28</sup>.

El Uruguay participa además activamente en la Alianza para el Gobierno Abierto, desde 2011, y en la actualidad se encuentra implementando el Sexto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2025-2029. El Plan incluye 9 líneas de acción y 41 compromisos, de los cuales 19 se encuentran en ejecución y 14 en fase de planificación, en tanto que 8 aún no se han iniciado<sup>29</sup>.

El país adoptó también, en 2021, la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, que establece directrices orientadas a mejorar la calidad de los servicios públicos. Asimismo, su participación en el proyecto que dio origen a la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales (CIPDED) refuerza su compromiso con la innovación en el ámbito digital. La CIPDED tiene como objetivo

<sup>26</sup> <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-evolucion-historica>

<sup>27</sup> [https://documentos.ceibal.edu.uy/portal/2023/02/38-1\\_Creacion-y-evolucion-historica-del-sujeto-obligado-conjuntamente-con-sus-cometidos.pdf](https://documentos.ceibal.edu.uy/portal/2023/02/38-1_Creacion-y-evolucion-historica-del-sujeto-obligado-conjuntamente-con-sus-cometidos.pdf)

<sup>28</sup> <https://www5.ine.gub.uy/documents/VisualizadorODSUy.html>

<sup>29</sup> <https://www.gub.uy/gobierno-abierto>

establecer un marco común para garantizar derechos y principios fundamentales en los entornos digitales, promoviendo un contexto seguro y equitativo para la ciudadanía.

En el ámbito nacional, destacan dos iniciativas de gran relevancia: el programa Uruguay Innova (U+I) y el Plan Estratégico 2025-2030 de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE).

El programa Uruguay Innova (U+I), presentado en mayo de 2025, se proyecta como un acelerador del ecosistema de innovación, que busca posicionar la innovación liderada por el sector público como motor de transformación. Es un programa estratégico, liderado por la Presidencia de la República, creado mediante el artículo 40 de la Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 (núm. 20446), con la misión de articular, coordinar y potenciar el ecosistema de innovación en todo el territorio nacional, incluidos el seguimiento y la evaluación de sus resultados e impactos.

El programa responde a la necesidad de implementar un enfoque más integrado y estratégico para el desarrollo basado en el conocimiento. Busca incrementar la coherencia entre las políticas, las instituciones y los instrumentos públicos, a fin de maximizar el impacto de la innovación en el progreso económico y social del Uruguay.

En este marco se creó además el Fondo Uruguay Innova, como herramienta de coordinación del ecosistema de innovación, a través del financiamiento de proyectos interinstitucionales e interdisciplinarios que promuevan una asignación más eficiente de los recursos públicos de apoyo a la innovación y la atracción de recursos provenientes de ministerios, personas públicas no estatales, entes autónomos y servicios descentralizados del área comercial e industrial del Estado y del sector privado, en torno a acciones de mejora de la productividad y la competitividad mediante la introducción de innovación. El Fondo está dirigido a cofinanciar, prioritariamente, la creación y consolidación de capacidades de investigación e innovación orientadas a la valorización del conocimiento generado, procurando resultados en términos de nuevos bienes, servicios, procesos o modelos de negocios, así como proyectos que tengan por objeto avanzar en los desafíos estratégicos nacionales en términos de cambios en la matriz productiva, transformaciones innovadoras basadas en nuevas tecnologías transversales o mejoras significativas en el bienestar resultantes de la introducción de innovación. La titularidad y administración del Fondo Uruguay Innova está a cargo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

El Plan Estratégico 2025-2030 de la Agencia Reguladora de Compras Estatales, por su parte, define una hoja de ruta para la transformación del sistema nacional de compras públicas a lo largo de ese quinquenio. Este plan incorpora en sus ejes estratégicos el compromiso del país con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y promueve una política de compras públicas sostenibles orientada al crecimiento con equidad social y económica, en un marco de respeto del medio ambiente. Para ello, establece cuatro ejes estratégicos: i) consolidación del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), ii) sostenibilidad, innovación y desarrollo, iii) profesionalización y iv) transparencia, integridad y rendición de cuentas. La Agencia Reguladora de Compras Estatales, creada mediante la Ley núm. 18362 de octubre de 2008 bajo la denominación de Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), tiene como finalidad promover y proponer acciones tendientes a la mejora de la gestión y la transparencia de las compras y, en general, de las contrataciones del sector público.

Finalmente, desde 2020 se impulsa en el país una agenda de reforma del sector público basada en principios democráticos, que asocia la innovación con la generación de valor público. Un ejemplo de ello es el Programa de Innovación en Servicios Públicos, promovido por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en colaboración con el Laboratorio del Banco Interamericano de Desarrollo. Este programa se centra

en la implementación de procesos de innovación abierta en las entidades públicas del Uruguay, con el objetivo de mejorar el acceso, la calidad y la asequibilidad de los servicios que se brindan a la comunidad. La iniciativa cuenta con diversas herramientas para el desarrollo de sus acciones, entre las que se incluyen: consultorías en innovación pública, concursos internos de innovación, talleres y materiales de innovación pública, desafíos públicos y una brújula de innovación pública<sup>30</sup>.

A nivel local, algunos de los 19 gobiernos departamentales han desarrollado políticas y acciones específicas orientadas a promover la innovación en distintas áreas de la gestión pública. Desde 2021, la División de Descentralización y Fortalecimiento Institucional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ha impulsado y respaldado varias de estas iniciativas mediante instancias de capacitación y apoyo financiero<sup>31</sup>.

La Intendencia de Montevideo creó en 2025 la Gerencia de Innovación Pública, con el objetivo de promover la colaboración entre la ciudadanía y la institucionalidad, a fin de fortalecer la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en la resolución de problemáticas comunes<sup>32</sup>. El Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente, por su parte, integra las iniciativas estratégicas del gobierno departamental orientadas a consolidar a Montevideo como una ciudad inteligente e innovadora.

En el departamento de Canelones, la Secretaría de Innovación y Tecnologías de la Intendencia Departamental es la unidad responsable de promover el desarrollo tecnológico, la transformación digital y la innovación territorial. Desde 2019, la Intendencia de San José desarrolla a través del Hub Innovación diversas acciones orientadas a fomentar el ecosistema emprendedor y la incorporación de nuevas tecnologías en el territorio<sup>33</sup>. Por su parte, la Intendencia Departamental de Flores realizó en 2025 el evento Flores Innova, concebido como una instancia de intercambio y reflexión sobre tecnología, innovación y desarrollo productivo en el interior del país.

## b) Potencial

Los marcos de gobernanza pública vigentes en el país desempeñan un papel clave en la promoción de la innovación.

En este sentido, la Agenda Uruguay Digital 2025, aprobada por el Decreto núm. 134/021, y el Plan de Gobierno Digital 2025, desarrollado por la AGESIC, constituyen los principales marcos de referencia para la transformación digital y la gobernanza electrónica. La AGESIC, en funcionamiento desde 2005, principal responsable de las metas de transformación digital del Uruguay, es el organismo encargado de la coordinación y evaluación de estas políticas. Asimismo, la Oficina Nacional del Servicio Civil participa activamente en la implementación de la agenda digital, impulsando la transformación de las capacidades del sector público.

La Agenda Uruguay Digital 2025 establece mecanismos de seguimiento y sostenibilidad financiera orientados a asegurar la continuidad de las iniciativas.

En el marco del Plan de Gobierno Digital 2025, se aprobó en septiembre de 2025 el Sexto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2025-2029, en el que se establecen 41 compromisos asumidos por 24 instituciones públicas, que se implementarán durante los próximos cuatro años.

El proceso de elaboración fue liderado por la Presidencia de la República, a través del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, creado por el Decreto núm. 357/016, y coordinado por la AGESIC. El proceso participativo se realizó entre mayo y julio de 2025, y en él

<sup>30</sup> <https://innovacionpublica.anii.org.uy>

<sup>31</sup> <https://www.opp.gub.uy/es/fortalecimiento-institucional>

<sup>32</sup> <https://montevideo.gub.uy/area-tematica/participacion/montevideo-lab-mvdlab>

<sup>33</sup> <https://sanjose.gub.uy/?s=innovacion>

tomaron parte 272 representantes de organismos públicos, 36 representantes de organizaciones de la sociedad civil, 18 representantes del sector privado, 16 representantes del ámbito académico, 3 representantes de organismos multilaterales y 1 participante a título personal.

Finalmente, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto promueve el diálogo social como una instancia orientada al logro de los acuerdos más amplios posibles entre el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y los actores sociales más representativos. En este marco, en 2025 se inició un proceso de diálogo social en materia de protección y seguridad social.

Como resultado de este proceso, se prevé la elaboración de un documento final que sistematice los acuerdos alcanzados y, si corresponde, los distintos matices y divergencias de opinión existentes entre los participantes. Dichos acuerdos deberán formularse con la mayor precisión posible, de modo que constituyan una hoja de ruta clara para los poderes Ejecutivo y Legislativo al momento de su eventual traducción en acciones de política pública o iniciativas legislativas. Los ejes prioritarios de este diálogo son los cuidados, la protección de la infancia, la protección de activos y el régimen de jubilaciones y pensiones.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tiene asimismo la responsabilidad de fortalecer la articulación de las políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno, en cumplimiento del mandato establecido por la Constitución de la República, conforme a la reforma constitucional de 1996. En este marco, la Constitución prevé un ámbito específico de coordinación, la Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por los gobiernos departamentales, a través del Congreso de Intendentes, y por el Poder Ejecutivo, mediante distintos ministerios, bajo la coordinación de la OPP. Los acuerdos alcanzados en este ámbito durante 2025 tuvieron una expresión directa en el presupuesto quinquenal, ya aprobado por el Parlamento, que orienta las políticas públicas para el período 2026-2030.

A su vez, la Ley núm. 20446, por la que se aprueba el Presupuesto Nacional para el período 2025-2029, encomienda a la OPP la creación de un espacio de diálogo tripartito —con participación del Gobierno, organizaciones sindicales y cámaras empresariales— con el cometido de elaborar una estrategia nacional de desarrollo de largo plazo. Dicha instancia, actualmente en funcionamiento, incorpora la innovación, la productividad y la inversión productiva como ejes centrales en el diseño de una nueva generación de políticas públicas.

### c) Capacidad

La implementación de esfuerzos innovadores requiere la concurrencia de diversos elementos fundamentales vinculados a la capacidad del sistema. En el Uruguay existen múltiples iniciativas orientadas al fortalecimiento de capacidades mediante el uso de herramientas de gestión pública. En este sentido, la *Guía práctica para el uso de metodologías ágiles con tecnología PaaS*, publicada por la AGESIC, ofrece recomendaciones y buenas prácticas para la ejecución de proyectos mediante enfoques ágiles. Asimismo, la Ley núm. 19.272 promueve la participación ciudadana en la gestión municipal. Por su parte, el Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2021-2024 tuvo como uno de sus objetivos el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para participar en la implementación de políticas públicas. De manera complementaria, el Decreto núm. 195/022 contribuye al fortalecimiento de la capacidad estatal, al promover la gestión pública por resultados en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.

En este marco, la AGESIC ha desarrollado y mantiene activa la Plataforma de Participación Ciudadana Digital, concebida como una herramienta para facilitar el acceso y la participación en los procesos participativos de los distintos organismos del Estado, tanto a título personal como en representación de instituciones públicas o privadas<sup>34</sup>. A través de esta plataforma se recogieron múltiples iniciativas que fueron incorporadas al Sexto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2025-2029, que define las acciones que se implementarán en ese ámbito y los organismos responsables durante el período<sup>35</sup>.

El Uruguay ha avanzado asimismo de manera significativa en la apertura e interoperabilidad de los sistemas de información, a partir de la implementación de la Plataforma de Interoperabilidad, gestionada por la AGESIC, que facilita el intercambio de información entre más de 200 organismos.

Otras iniciativas, como el Repositorio de Datos Abiertos de Investigación de Uruguay (REDATA), de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, y el Catálogo Nacional de Datos Abiertos también apuntan a incentivar la publicación y reutilización de datos con el objetivo de impulsar la innovación.

La compra pública de innovación es otro instrumento que permite abordar dos aspectos fundamentales de la política pública. Por un lado, posibilita dar respuesta a necesidades de adquisición para las cuales aún no existen soluciones disponibles en el mercado; por otro, promueve el desarrollo de la industria de la innovación mediante incentivos a proveedores nacionales estratégicos.

El Decreto núm. 191/019 regula el régimen de compra pública de innovación; no obstante, hasta la fecha dicho instrumento no ha sido aplicado. Con el objetivo de asegurar su efectiva implementación, se prevé avanzar en una actualización normativa, en coordinación con la institucionalidad especializada en materia de innovación. Las modificaciones propuestas tienen por finalidad incorporar definiciones y acciones estratégicas que faciliten su operativización y acompañamiento, así como fortalecer aquellas herramientas ya previstas en el régimen, entre ellas el diálogo técnico con el mercado. La propuesta de ajuste normativo ha sido elaborada por la ARCE en coordinación con la ANII e incorpora modificaciones al procedimiento orientadas a simplificar y agilizar su aplicación, sin afectar los principios de transparencia y control que rigen la contratación pública.

Entre las acciones que está previsto que desarrolle la ARCE se encuentran el fortalecimiento de la plataforma transaccional y sus interoperabilidades, de modo que albergue los procedimientos comprendidos en el régimen; el diseño de documentos modelo (pliegos estándar, plantillas de convocatoria al diálogo técnico, protocolos para la conducción del diálogo técnico y resoluciones estándar vinculadas a la determinación del mérito innovador, entre otros), y la implementación de procesos de capacitación dirigidos a los compradores públicos.

Asimismo, se prevé el acompañamiento a los organismos que sean designados por el Comité Asesor para la realización de experiencias piloto, lo que permitirá, además, obtener lecciones aprendidas a partir de la evaluación del desempeño de estas primeras experiencias y, a partir de ellas, proponer acciones orientadas al fortalecimiento y la consolidación del instrumento.

<sup>34</sup> <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/?locale=es>

<sup>35</sup> <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/sextoplan-accion-nacional-gobierno-abierto-2025-2029>

## d) Impacto

El Uruguay cuenta con antecedentes relevantes en materia de evaluación de políticas públicas y difusión de lecciones aprendidas, orientadas a mejorar la calidad de sus intervenciones. En este marco, la participación del país en el Proyecto de Cooperación Triangular para la Evaluación de las Políticas Públicas en América Latina y el Caribe (EVALÚA) constituye un factor significativo para la promoción de una cultura de evaluación en el sector público<sup>36</sup>.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, unidad ejecutora de la Presidencia de la República, cumple un papel central en la conducción de los procesos de planificación y coordinación interinstitucional, articulando la innovación con el desarrollo territorial, la equidad y la transparencia. En 2008, creó el Área de Gestión y Evaluación del Estado, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales para la elaboración e implementación de planes estratégicos. En este marco se desarrolló el Sistema de Planificación y Evaluación (SPE), una herramienta en línea que sistematiza información sobre objetivos, metas e indicadores de las instituciones, programas y unidades ejecutoras que integran el presupuesto nacional.

En 2012, mediante la Ley núm. 18996, se incorporó formalmente como función de la OPP la evaluación de las intervenciones públicas de los organismos que son parte del presupuesto nacional, con lo que se consolidó en el país un sistema público de evaluación, caracterizado como de “pluralismo centralizado”<sup>37</sup>. Este modelo combina actividades de seguimiento y evaluación realizadas por organismos sectoriales, con la actuación transversal y complementaria de la OPP.

En 2017 se aprobó e inició la implementación del Plan de Desarrollo de Capacidades en Monitoreo y Evaluación del sector público, orientado a fortalecer de manera sistemática estas funciones en la administración pública.

En 2021 y 2022 se llevó a cabo en el Uruguay un análisis exhaustivo del marco legal y administrativo que sustenta las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Este estudio permitió detectar la existencia de superposiciones normativas, vacíos regulatorios y diversos obstáculos que afectan la implementación efectiva de dichas políticas. En este contexto, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación elaboró el documento *Pautas para la evaluación de idea de proyecto: innovación inclusiva*, que establece directrices claras para la evaluación de proyectos. Este enfoque incorpora la realización de evaluaciones de impacto como una herramienta para medir resultados y orientar la mejora continua de políticas y programas. Un ejemplo de su aplicación es la evaluación de impacto de los instrumentos de promoción de la innovación empresarial. Asimismo, se dispuso la creación de un comité específico para la evaluación y el seguimiento de proyectos de innovación.

Por otra parte, el Observatorio de Compras Públicas es una herramienta que pone a disposición información sistematizada y accesible sobre las contrataciones para la adquisición de bienes y servicios realizadas por el Estado, permitiendo a compradores, proveedores y la sociedad civil acceder a datos relevantes sobre el funcionamiento y el comportamiento del mercado de compras públicas del país.

En este sentido, se ha venido trabajando en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de contratación pública, mediante la reestructuración y consolidación del Observatorio de Compras Públicas, con el objetivo de mejorar sus capacidades de análisis, monitoreo y control, así como de fomentar el acceso a la información y la participación ciudadana.

<sup>36</sup> EVALÚA es un proyecto de cooperación triangular financiado por la Unión Europea y gestionado por la Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas (FIAP), que promueve la institucionalización de una cultura de evaluación de políticas públicas en América Latina y el Caribe. Reúne a instituciones de Colombia, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay para intercambiar conocimientos, metodologías y experiencias en el marco del programa ADELANTE. Véase [https://www.fiap.gob.es/proyectos\\_fiiapp/cooperacion-sur-sur-evaluacion-de-politicas-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/#ancla-contenido-proyectos](https://www.fiap.gob.es/proyectos_fiiapp/cooperacion-sur-sur-evaluacion-de-politicas-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/#ancla-contenido-proyectos).

<sup>37</sup> <https://inceval.org/sites/default/files/2023-08/Ficha%20Pa%C3%ADs%20URU.pdf>

Asimismo, se prevé el desarrollo de mejoras en la plataforma analítica y de visualización de datos del Observatorio, a través del rediseño de su estructura de información. Con esta nueva plataforma se buscará cubrir el ciclo completo de la contratación pública, incorporando datos de mayor calidad, un mayor nivel de desagregación y nuevas dimensiones de análisis. El objetivo es transformar el Observatorio en una herramienta más accesible y adaptada a las necesidades de distintos tipos de usuarios, fortaleciendo el acceso a información clara y comprensible.

Como resultado, se espera contar con una herramienta avanzada de monitoreo y análisis que fortalezca tanto la capacidad institucional como el control ciudadano para evaluar y auditar los procesos de compra pública. Ello permitirá ofrecer una visión más integral de la contratación pública, al incluir información de todas las etapas del ciclo —desde la planificación hasta la gestión y el seguimiento de los contratos— y al habilitar la combinación y agregación de variables de manera flexible, contribuyendo de ese modo a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

## 7. Innovación pública con propósito: lecciones regionales y capacidades para sostener transformaciones

Como se ha afirmado, los Gobiernos de América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de pasar de burocracias orientadas a la estabilidad a Estados capaces de adaptarse, aprender y anticipar escenarios en contextos complejos. En este tránsito, la innovación pública deja de ser periférica para convertirse en una función estructural de la gestión estatal. En este contexto, el marco analítico de la OCDE —que incluye las dimensiones de propósito, potencial, capacidad e impacto— permite comprender la forma en que los países avanzan hacia ecosistemas de innovación pública más sólidos y cuáles son los habilitadores institucionales que lo hacen posible. El análisis comparado de este aspecto en el Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, la República Dominicana y el Uruguay muestra que la consolidación de ecosistemas de innovación pública requiere integrar una visión estratégica, una institucionalidad sólida y capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas.

Un primer aprendizaje se refiere a la importancia de reconocer la heterogeneidad regional y territorial como un factor determinante. Las diferencias existentes en cuanto a capacidades administrativas, recursos fiscales y densidad institucional implican que no existe un modelo único para organizar la innovación pública. Los enfoques híbridos, que combinan prioridades nacionales con adaptación local y mecanismos de aprendizaje intergubernamental, se muestran especialmente pertinentes en la región. Sin embargo, su éxito depende de que se incorporen criterios diferenciados de diseño, financiamiento y evaluación, evitando que las brechas territoriales limiten la sostenibilidad de las transformaciones.

El análisis regional revela que la innovación pública se fortalece cuando existe una visión estratégica de largo plazo, diseñada de forma participativa y sostenida desde el más alto nivel político. Planes como Brasil 2050, Vision 2030 Jamaica y la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana ilustran la forma en que la planificación estratégica, cuando se articula con marcos normativos modernos, por ejemplo, leyes de transformación digital y de compras públicas, crea condiciones para la experimentación y la adaptación. De manera complementaria, compromisos internacionales como la Agenda 2030 y la Alianza para el Gobierno Abierto han sido impulsores relevantes de la innovación pública en el sector público, especialmente en lo relativo a la cocreación de políticas públicas.

Otro factor crítico es la existencia de una institucionalidad que actúe como ancla, en el sentido de coordinar las agendas y sostener los procesos más allá de los ciclos políticos. La creación del Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos en el Brasil, el ecosistema de modernización del Estado y el Laboratorio de Gobierno en Chile, la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales y el Equipo de Innovación Pública en el Departamento Nacional de Planeación en Colombia y el Gabinete de Innovación y Desarrollo Digital en la República Dominicana muestran que los países que avanzan con mayor solidez cuentan con equipos permanentes, con un mandato claro y capacidad de articulación transversal. En este sentido, los laboratorios de gobierno, como GNova Lab en el Brasil, el Laboratorio de Gobierno de Chile y el Laboratorio de Innovación Pública de la República Dominicana, y el Programa de Innovación en Servicios Públicos del Uruguay permiten contar con espacios para la experimentación dentro del Estado antes de ampliar la escala de las soluciones.

Asimismo, las infraestructuras habilitantes —la interoperabilidad, los datos abiertos y las plataformas digitales— son indispensables para aumentar la escala de la innovación pública y facilitar la colaboración multisectorial. Jamaica y el Uruguay destacan por sus sistemas avanzados de interoperabilidad, mientras que Chile y Colombia han integrado la innovación en sus políticas de gobierno digital y participación ciudadana.

Las compras públicas estratégicas emergen como un motor clave para la innovación. Mecanismos como las encomiendas tecnológicas en el Brasil, los contratos para la innovación en Chile y la transformación del sistema de compras públicas en el Brasil y el Uruguay convierten al Estado en un demandante estratégico de soluciones nuevas. Su impacto se amplifica cuando se alinean con misiones nacionales que orientan inversiones y regulaciones hacia objetivos transformadores.

Finalmente, aunque se registran avances, la región aún presenta rezagos en la consolidación de mecanismos para evaluar las capacidades de innovación pública y en la institucionalización de la innovación anticipatoria. En el primer caso, destacan las experiencias de Chile, con el índice de innovación pública, y Colombia, con el índice de capacidades para la innovación pública, que pueden servir como modelos para otros países. En relación con el segundo aspecto, sobresale el Uruguay, que cuenta con herramientas sistemáticas para medir capacidades, evaluar políticas y anticipar tendencias de manera continua.

Colombia avanza en esta dirección mediante la presentación al Congreso de la República de un proyecto de ley orientado a fortalecer la ciencia, la innovación y los estudios de futuro, y que impulsa la innovación anticipatoria para responder a las necesidades institucionales y anticipar desafíos emergentes. No obstante, la prospectiva institucionalizada —mediante análisis de escenarios, vigilancia tecnológica o diálogos sobre distintas posibilidades de futuro— sigue siendo una práctica incipiente en la mayoría de los Estados. Este déficit limita la capacidad gubernamental para orientar la toma de decisiones en contextos de alta incertidumbre y para sostener procesos de transformación más allá de los ciclos políticos.

Un aprendizaje transversal a toda la región es la necesidad de integrar la innovación en el ciclo completo de la gestión pública: desde la formulación de políticas hasta la implementación, el aprendizaje y la evaluación. Solo así es posible avanzar simultáneamente en procesos adaptativos (ajuste y aprendizaje continuo), anticipatorios (visión de futuro y misiones estratégicas) y también orientados a la mejora, asegurando que la innovación contribuya tanto a resolver desafíos emergentes como a perfeccionar el funcionamiento cotidiano del Estado. Esta integración convierte a la innovación en un enfoque sistémico y no en una práctica ocasional (véase la sección D).

En este contexto, resulta fundamental fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos para impulsar procesos de innovación en la gestión del Estado, promoviendo habilidades como el pensamiento creativo, la colaboración interdisciplinaria y la

orientación a resultados centrados en las personas. Las escuelas de administración pública y los laboratorios de gobierno cumplen un rol clave como espacios de formación, experimentación y transferencia de metodologías innovadoras. Un ejemplo destacado es la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), principal institución de formación y desarrollo de capacidades para la administración pública federal de Brasil. Desde hace más de una década reorienta su mandato hacia la innovación pública, convirtiéndose en el nodo central del ecosistema de experimentación gubernamental brasileño, con tres grandes pilares: el GNova Lab (laboratorio de innovación), el concurso de innovación en el sector público y la Red InnovaGov.

Las tendencias descritas confirman la complementariedad existente entre las dimensiones del marco analítico propuesto por el Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE y el enfoque de capacidades TOPP propuesto por la CEPAL: las capacidades técnicas, que aseguran la disponibilidad de diagnósticos y la coherencia regulatoria; las operativas, que permiten traducir los planes en resultados mediante reformas y procesos ágiles; las políticas, que permiten conformar coaliciones y sostienen la continuidad, y las prospectivas, que permiten anticipar tendencias disruptivas y orientar las decisiones de largo plazo. Integrar estas capacidades dentro del ciclo completo de la gestión pública es esencial para que la innovación sea continua, coherente y estratégica.

## D. Innovación y transición hacia un modelo SMARTER de la gestión pública

La transición hacia un modelo de gestión pública más inteligente y adaptativo exige que la innovación deje de ser un esfuerzo aislado para convertirse en un principio rector en todo el ciclo de las políticas públicas. Esto implica integrar enfoques innovadores desde la planificación estratégica hasta la evaluación y retroalimentación, asegurando que cada etapa del proceso gubernamental incorpore mecanismos de aprendizaje, anticipación y mejora continua. En contextos caracterizados por un alto grado de incertidumbre, aceleración tecnológica y demandas sociales complejas, la innovación no puede limitarse a la digitalización de trámites o la optimización de procesos; debe orientarse a generar valor público, fortalecer la resiliencia institucional y garantizar que las soluciones respondan a las necesidades reales de la ciudadanía.

Asimismo, innovar no es una responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo ni de las áreas tradicionalmente vinculadas a la modernización del Estado. En los años recientes ha cobrado relevancia el modelo SMARTER de gestión por resultados, basado en la definición de objetivos específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos definidos, que incorpora además instancias de evaluación y renovación para asegurar la mejora continua. En este marco, la innovación debe permear todas las instituciones públicas —incluidos el Poder Legislativo y el Judicial, los organismos autónomos y las entidades subnacionales—, de modo que la transformación sea sistémica y no fragmentada (véase el recuadro II.3). Para ello se requieren marcos normativos que habiliten la experimentación, capacidades técnicas y organizacionales en todos los niveles y una cultura institucional que valore la colaboración y la apertura. Solo así será posible consolidar ecosistemas de innovación pública robustos, capaces de articular la coherencia nacional con la sensibilidad territorial y de sostener procesos de cambio más allá de los ciclos políticos. En esta sección se examina la forma en que los países de América Latina y el Caribe han venido incorporando la innovación en todo el ciclo de la gestión pública.

**Recuadro II.3****Innovar en todo el Estado, más allá del Poder Ejecutivo**

La innovación pública no debe circunscribirse a los ministerios ni a los organismos centrales de gobierno. Para que la transformación sea efectiva y sostenible, es indispensable que todas las instituciones del Estado —incluidos los poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y los gobiernos subnacionales— incorporen prácticas innovadoras en su quehacer cotidiano. Esto implica adoptar metodologías ágiles, fortalecer las capacidades digitales, promover la interoperabilidad y garantizar la participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas. Iniciativas como las mesas de partes móviles (itinerantes) que puso en marcha el Poder Judicial del Perú demuestran que innovar en ámbitos tradicionalmente percibidos como rígidos es posible y necesario para ampliar el acceso a derechos y mejorar la calidad de la democracia. Mediante las mesas de partes móviles, implementadas por la Corte Superior de Justicia, se busca facilitar el acceso a la justicia y acercar los servicios judiciales a los grupos más desfavorecidos.

Esta innovación surgió a partir de la detección de un problema estructural: el limitado acceso a la justicia de un sector significativo de la población. Se trataba de personas marcadas por la pobreza y por bajos niveles educativos y afectadas por altos índices de violencia, que desconocían sus derechos fundamentales y no sabían a qué instituciones podían recurrir para hacerlos valer sin costo alguno.

Sobre la base de ese diagnóstico, se implementaron mesas de partes itinerantes, con el propósito de atender demandas de alimentos y filiación, y así garantizar los derechos a la subsistencia y a la identidad de los menores. Gracias a esta iniciativa, se realizaron 2.337 atenciones y se tramitaron 915 demandas en un periodo de poco más de cuatro años.

Para su puesta en marcha fue necesario el trabajo colaborativo de diversas instituciones, entre ellas los juzgados de paz, centros de salud, la Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Defensoría Pública Distrital. Los principales aprendizajes de esta experiencia se refieren a la importancia de que las instituciones públicas adopten un papel más proactivo y salgan al encuentro de la ciudadanía, así como a la necesidad de unificar criterios cuando intervienen múltiples actores en un mismo proceso.

**Fuente:** Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2021). *Guía de buenas prácticas. Innovación pública: 10 preguntas clave para innovar en la gestión pública*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1793177/GUIA%20DE%20BUENAS%20PRACTICAS%20-%20INNOVACION.pdf.pdf>.

## 1. Innovación en la planificación para el desarrollo<sup>38</sup>

Como se planteó antes, un habilitante clave de la innovación es la existencia de visiones de largo plazo elaboradas en forma conjunta y participativa, que otorgan al proceso legitimidad, orientación y resiliencia. Tener claridad respecto del horizonte al que se desea llegar permite a los distintos actores públicos y sociales explorar innovaciones con propósito y orientación misional. La planificación constituye la primera etapa del ciclo de la gestión pública: a partir de la visión de desarrollo, se definen las políticas necesarias para alcanzarla y los indicadores para medir el progreso dentro de los plazos establecidos (CEPAL, 2024a).

Así como la planificación para el desarrollo habilita la innovación pública, sus propios procesos han comenzado a incorporar innovaciones orientadas a transformar la interacción del Estado con la ciudadanía y el sector privado. Entre ellas, destacan la participación activa en la cocreación de soluciones; el uso de herramientas digitales para mejorar la calidad de los servicios; la promoción del acceso a la información, la rendición de cuentas y la gestión por resultados; la toma de decisiones basada en información sólida; la colaboración interinstitucional para ofrecer servicios más eficientes y equitativos, y la incorporación de prácticas de prospectiva y gobernanza anticipatoria en las instituciones públicas, con el fin de optimizar la planificación y los resultados de las políticas.

<sup>38</sup> El análisis presentado se elaboró a partir de la información disponible en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe de la CEPAL (<https://observatorioplanificacion.cepal.org>).

Es relevante señalar que 21 de los 33 países de la región cuentan con instrumentos de planificación de largo plazo vigentes —ya sean visiones, estrategias o planes nacionales de desarrollo—, lo que representa un avance significativo hacia la aplicación de enfoques más estratégicos y sostenibles. El Brasil<sup>39</sup> y el Paraguay<sup>40</sup> actualizaron recientemente sus instrumentos nacionales de planificación de largo plazo con un horizonte a 2050, sumándose a países como Colombia, Costa Rica y el Perú, que ya habían avanzado en esa misma dirección. Asimismo, otros países —como Guatemala y el Uruguay— se encuentran actualmente en proceso de actualización de sus instrumentos de planificación.

Los planes de largo plazo de estos países muestran una convergencia clara hacia modelos de gestión pública modernos, digitales y centrados en las personas. En conjunto, estos documentos evidencian un giro estratégico hacia la construcción de ecosistemas de innovación pública en los que la tecnología, la participación social, la calidad institucional, la información sólida y la cooperación interinstitucional se articulan para generar impacto sostenible.

Una primera tendencia destacada es la aceleración de la transformación digital del Estado, concebida como un habilitador transversal para mejorar el acceso a servicios, fortalecer la transparencia y promover la inclusión. La digitalización de trámites, el desarrollo de plataformas interoperables, el uso de datos abiertos y la introducción de inteligencia artificial en la gestión pública son elementos presentes en los planes de países como Bahamas (Las), Barbados, Colombia, el Perú y el Paraguay. En ellos, la digitalización no se limita a la modernización de procedimientos, sino que se plantea como un cambio estructural del sistema estatal y, en algunos casos, como un proceso de digitalización del país en su conjunto. Esta visión incorpora la ampliación de la conectividad y la reducción de brechas digitales como condiciones necesarias para la inclusión y la cohesión social.

En paralelo, se observa un avance significativo hacia modelos de participación ciudadana activa e innovación democrática. Los planes no solo promueven mecanismos de consulta, sino que integran a la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas: diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Experiencias como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en Guatemala o los sistemas de cocreación del Estado abierto en Colombia reflejan un compromiso por fortalecer la legitimidad democrática y asegurar que las innovaciones respondan a necesidades reales. Este enfoque se complementa con iniciativas de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, que contribuyen a fortalecer la confianza pública y habilitan nuevas formas de colaboración entre la ciudadanía y el gobierno.

La profesionalización del servicio civil se presenta como otro pilar fundamental para sostener ecosistemas innovadores. Los países reconocen que la transformación del Estado requiere servidores públicos competentes, motivados y preparados para trabajar en entornos complejos. Los planes destacan la necesidad de fortalecer la carrera pública, desarrollar capacidades digitales, promover la ética institucional y aplicar sistemas de evaluación basados en resultados y en la experiencia ciudadana. En Guatemala, Jamaica, el Perú y Trinidad y Tabago, la formación continua, la meritocracia y la gestión moderna del talento son consideradas condiciones esenciales para que la innovación sea efectiva y sostenible.

Asimismo, la transparencia y el acceso a la información se consolidan como elementos indispensables de un ecosistema de innovación. La creación de portales integrales de datos, la estandarización de metadatos, la consolidación de sistemas anticorrupción y la incorporación del lenguaje claro fortalecen la relación entre el Estado y la ciudadanía. Países como Bahamas (Las), Panamá y el Paraguay han avanzado en la implementación de plataformas que garantizan que exista información pública accesible, verificable y útil, con lo que se refuerzan la rendición de cuentas y la calidad de la democracia.

<sup>39</sup> <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050>

<sup>40</sup> <https://www.paraguay2050.gov.py/processes/pnd2050?locale=es>

Otros componentes centrales son la colaboración interinstitucional y la gobernanza multinivel. En los planes se adopta cada vez más un enfoque de “todo el gobierno”, orientado a superar los compartimentos estancos burocráticos y promover la coordinación entre sectores, territorios y niveles de gobierno. La interoperabilidad de sistemas, la vinculación entre la planificación y el presupuesto, y la articulación con actores no estatales —el sector privado, la sociedad civil y el sector académico— se presentan como condiciones necesarias para abordar problemas complejos. Bahamas (Las), Colombia, Costa Rica, Jamaica y el Perú destacan por impulsar modelos colaborativos que integran no solo a instituciones públicas, sino también a comunidades, poblaciones que integran la diáspora y actores económicos clave.

De manera complementaria, la gestión por resultados y la toma de decisiones basada en información sólida se afianzan como capacidades indispensables de un Estado orientado al aprendizaje y a la innovación. Varios países están fortaleciendo sus sistemas de monitoreo y evaluación, líneas de base, marcos lógicos y mecanismos de retroalimentación sistemática. El índice de gestión orientada a los resultados de desarrollo (*management for development results* (MfDR) *index*) de Las Bahamas, el sistema de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 de Costa Rica, la cultura de evaluación de Panamá y el mecanismo de seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) en el Perú son ejemplos de la forma en que la información se integra al proceso de toma de decisiones, promoviendo políticas más efectivas y transparentes.

Finalmente, aunque menos extendidas, la gobernanza anticipatoria y la planificación prospectiva emergen como innovaciones fundamentales para enfrentar escenarios inciertos. El Perú lidera en este ámbito, con un sistema nacional en que la prospectiva es obligatoria en el proceso de planificación, que cuenta con el apoyo de un observatorio, análisis de tendencias y megatendencias, y construcción de escenarios con visión de largo plazo, a cargo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Costa Rica y Honduras también avanzan en la incorporación de capacidades para anticipar cambios tecnológicos, ambientales y sociales. La prospectiva se perfila como un componente fundamental para asegurar que los planes de largo plazo no solo respondan al presente, sino que preparen a los Estados para desafíos futuros.

El CEPLAN fomenta asimismo la realización de foros especializados como espacios de diálogo multisectorial, orientados a identificar tendencias, desafíos y oportunidades, para abordar temas específicos del desarrollo, en concordancia con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. En estos foros se abordan, entre otros, temas como la movilidad urbana, el desarrollo digital, el cierre de brechas y la resiliencia frente a emergencias y desastres (Gobierno del Perú, s.f.).

En síntesis, aunque muchos planes y visiones de largo plazo de los países de la región no mencionan explícitamente la innovación pública como un eje estructurante, sí incorporan de manera clara un enfoque centrado en las personas que reconfigura la forma de gobernar. Este enfoque se expresa en la promoción de servicios más accesibles y personalizados, la ampliación de los mecanismos de participación, la transparencia activa y la adopción de tecnologías que facilitan la interacción entre la ciudadanía y el Estado. De este modo, los países avanzan hacia modelos de gobernanza que combinan la digitalización, la inclusión, la transparencia, las capacidades institucionales, la información sólida como respaldo y la anticipación. La construcción de ecosistemas de innovación pública robustos requiere que estas dimensiones interactúen entre sí y se integren a lo largo de todo el ciclo de la gestión pública. Solo así la innovación podrá traducirse en mejoras tangibles en la vida de las personas, fortalecer la confianza democrática y preparar a los países de América Latina y el Caribe para los desafíos del siglo XXI.

## 2. Innovación en la elaboración del presupuesto

El presupuesto público es una de las herramientas más relevantes para orientar el desarrollo, fortalecer la confianza institucional y reducir las desigualdades sociales y territoriales. Si bien su naturaleza normativa y altamente estructurada implica que los cambios avancen de manera gradual y requieran estabilidad institucional, en América Latina y el Caribe se observan innovaciones crecientes que buscan transformar la gestión presupuestaria para responder mejor a las prioridades ciudadanas, aumentar la transparencia y mejorar la efectividad del gasto.

En particular, destacan innovaciones en tres ámbitos: i) el tránsito desde presupuestos basados en objetos de gasto —centrados en insumos como sueldos, bienes y servicios— hacia modalidades de presupuesto por programas y, en algunos casos, hacia presupuestos por resultados o desempeño; ii) la incorporación de marcadores o etiquetas presupuestarias que permiten visibilizar prioridades transversales, como la igualdad de género, el bienestar de la infancia o la acción climática, y iii) el fortalecimiento gradual de las capacidades institucionales para la transparencia, el control y la vigilancia presupuestaria, junto con la ampliación progresiva de espacios de participación ciudadana, especialmente a escala local. En conjunto, estas tendencias reflejan un avance regional hacia presupuestos más alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con una visión del gasto público como un instrumento estratégico para impulsar transformaciones estructurales.

### a) Avance hacia la presupuestación por resultados

Como ya se mencionó, en América Latina y el Caribe se registra una transición desde presupuestos centrados en objetos de gasto hacia modalidades programáticas y, en algunos casos, orientadas a resultados o desempeño (Pimenta et al., 2023; CEPAL, 2024a). Este cambio ha sido impulsado por la necesidad de vincular mejor el uso de los recursos públicos con los objetivos de política y los resultados obtenidos, superando la lógica meramente contable y de control *ex ante* propia del enfoque tradicional. Mientras el presupuesto por objeto de gasto privilegia el control de “en qué se gasta”, el presupuesto por programas organiza el gasto en torno a bienes y servicios que el Estado proporciona para lograr resultados específicos en las condiciones de vida de la población (por ejemplo, en ámbitos como la salud, la educación o la protección social), permitiendo una mayor alineación entre la planificación y la asignación de recursos, así como una mejor evaluación del desempeño de las políticas. La literatura subraya que este enfoque facilita la transparencia y la rendición de cuentas al Parlamento y a la ciudadanía, al hacer más visible qué se financia y con qué resultados se espera cumplir, destacando al mismo tiempo que, cuando se combina con sistemas de monitoreo y evaluación, el presupuesto por programas se convierte en una herramienta clave para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto público y para priorizar intervenciones de alto impacto en contextos de restricción fiscal (Pimenta et al., 2023; CEPAL, 2024a).

### b) Uso de marcadores o etiquetas presupuestarias para visibilizar prioridades transversales

Una de las innovaciones más visibles es la incorporación de marcadores presupuestarios —también denominados etiquetas en algunos países—, que permiten identificar, rastrear y visibilizar el gasto destinado a prioridades transversales. Si bien no constituyen una clasificación presupuestaria formal, estos instrumentos fortalecen la coherencia de las políticas públicas y facilitan su monitoreo. Como se observa en el cuadro II.2, países como el Brasil, Chile, y el Perú han implementado marcadores o etiquetas de género,

mientras que Chile, el Ecuador, el Perú y el Uruguay incorporan etiquetas u otras metodologías para el gasto en acciones relacionadas con el clima. Colombia cuenta con trazadores de presupuesto pioneros en materia de construcción de paz, víctimas del conflicto, grupos étnicos e infancia, entre otros. El Ecuador, en tanto, avanza hacia un sistema de clasificadores orientadores del gasto en materia de género, discapacidades, interculturalidad y movilidad humana.

Estos instrumentos representan un avance significativo hacia presupuestos más alineados con prioridades estratégicas del desarrollo sostenible.

País	Marcador, etiqueta u otro instrumento
Argentina	- Inicio de la implementación de marcadores en materia de acciones relacionadas con el clima
Brasil	- Guías prácticas para introducir la transversalidad de género en el presupuesto público (2024) - Metodología de clasificación de gastos en materia de acciones relacionadas con el clima ( <i>ex post</i> )
Chile	Etiquetas: - Transversalización de género (2023) - Adaptación y mitigación del cambio climático (2023) - Niñez (en implementación)
Colombia	Trazadores presupuestales: - Víctimas del conflicto y desplazamiento forzado (2011) - Grupos étnicos - Construcción de paz - Equidad de la mujer (género) (2019) - Infancia y adolescencia (2021)
Ecuador	Clasificadores orientadores de gasto: - Género - Discapacidades - Interculturalidad - Movilidad humana - Cambio climático y ambiente (en desarrollo)
Perú	Etiquetado: - Género - Cambio climático - Gestión del riesgo de desastres (subcategoría) - Enfoque de infancia (programas focalizados)
Uruguay	- Proyectos presupuestales específicos para igualdad de género - Etiquetado de gasto climático (piloto)

**Cuadro II.2**  
América Latina  
y el Caribe (7 países):  
marcadores y etiquetas  
presupuestarias, a  
diciembre de 2025

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.

### c) Transparencia, control y participación en los niveles nacional y local

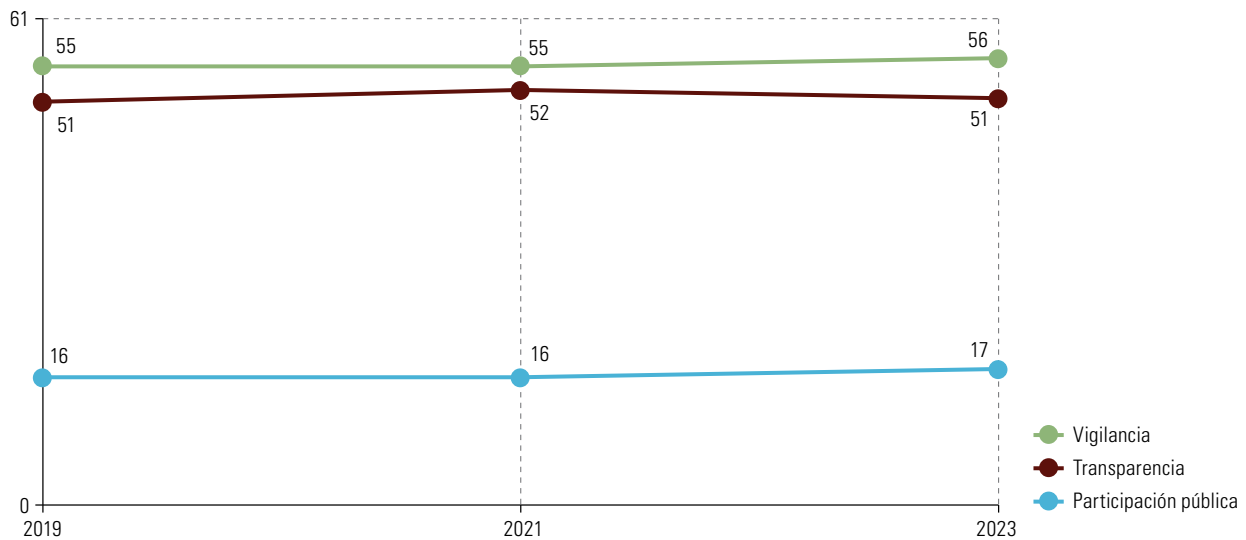
De acuerdo con los resultados de la última versión de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP), si bien la transparencia en este ámbito ha aumentado en algunos países de la región, en promedio el avance regional se mantiene estancado (International Budget Partnership [IBP], 2024). Hay casos de progreso notable —como los del Brasil, México y la República Dominicana—, pero persisten amplias brechas entre los países, sobre todo en dimensiones fundamentales como la participación ciudadana en el proceso presupuestario, en que la mayoría de los países no superan los 20 puntos<sup>41</sup>.

La vigilancia del presupuesto por parte de las entidades de fiscalización es superior a la que ejercen los órganos legislativos, y aún son pocos los países que cuentan con una institución fiscal independiente plenamente operativa. Esto pone en evidencia que la región continúa enfrentando desafíos para disponer de sistemas presupuestarios más abiertos, colaborativos y orientados a la ciudadanía (véase el gráfico II.1).

<sup>41</sup> Véase un análisis detallado de los resultados de la encuesta para los países participantes de América Latina y el Caribe en CEPAL (2025c).

**Gráfico II.1**

América Latina y el Caribe (18 países)<sup>a</sup>: evolución del puntaje promedio del conjunto de países en la Encuesta de Presupuesto Abierto, según dimensiones, 2019, 2021 y 2023



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de International Budget Partnership. (2026). *Open Budget Survey: Download Data*. [https://internationalbudget.org/open-budget-survey/download?field\\_select\\_format\\_value=All&field\\_year\\_target\\_id\\_verf=All](https://internationalbudget.org/open-budget-survey/download?field_select_format_value=All&field_year_target_id_verf=All).

**Nota:** La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa el nivel de transparencia, vigilancia y participación pública en la gestión presupuestaria, y asigna a cada país una puntuación en una escala de 0 a 100 puntos en cada dimensión, donde 0 indica ausencia total de prácticas de presupuesto abierto y 100 corresponde a la adopción plena de buenas prácticas. De acuerdo con la metodología, un puntaje de 61 o más se considera el umbral adecuado en cada dimensión.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

Este panorama general convive con la existencia de experiencias innovadoras y prometedoras, especialmente a nivel subnacional. En distintos gobiernos locales se han desarrollado mecanismos de participación ciudadana en el ciclo presupuestario —por ejemplo, presupuestos participativos, instancias deliberativas barriales o plataformas digitales de consulta— que, si bien son de alcance limitado, muestran el potencial de una mayor apertura y vinculación entre la ciudadanía y las decisiones fiscales. Estas iniciativas locales evidencian que, aun en contextos de brechas persistentes, es posible avanzar en prácticas participativas sustantivas que fortalezcan la legitimidad y la calidad de las políticas públicas<sup>42</sup>. El caso de la Municipalidad de San Joaquín, en la Región Metropolitana de Santiago, es ilustrativo. Mediante plataformas como Presupuesto Transparente<sup>43</sup>, Programa en Línea<sup>44</sup> y Mapa de Servicios y Obras<sup>45</sup>, se informa en qué, cuánto y dónde se gasta, lo que permite a la ciudadanía participar en la toma de decisiones y mejorar la fiscalización social.

Este tipo de iniciativas abren nuevas vías para acercar el presupuesto a la ciudadanía, fomentar la confianza y avanzar hacia una cultura presupuestaria más democrática.

Como se puede observar, la región avanza, aunque de manera desigual, hacia la elaboración de presupuestos más transparentes, participativos y orientados a prioridades transversales mediante herramientas innovadoras como los marcadores presupuestarios y las plataformas de participación local. No obstante, persisten desafíos significativos: mejorar la participación en todas las fases del ciclo presupuestario, fortalecer las capacidades institucionales para la vigilancia y consolidar sistemas de información presupuestaria más integrados y oportunos.

<sup>42</sup> Véanse las experiencias destacadas en CEPAL (2023).

<sup>43</sup> <https://sanjoaquin.cl/presupuesto-transparente-san-joaquin/>

<sup>44</sup> <https://sanjoaquin.cl/programa-en-linea/>

<sup>45</sup> <https://sanjoaquin.cl/mapa-de-servicios-y-obras/>

Un presupuesto innovador no depende únicamente de nuevas técnicas o plataformas, sino de una institucionalidad capaz de aprender, anticipar y responder a prioridades ciudadanas y desafíos de desarrollo. Consolidar estas capacidades es fundamental para que los Gobiernos de América Latina y el Caribe utilicen el presupuesto como palanca de transformaciones estructurales, aumenten la confianza en las instituciones e incrementen el bienestar de la población.

### 3. Innovación en la gestión de las inversiones públicas

La inversión pública es un elemento central en las estrategias de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, puesto que contribuye a reducir brechas territoriales, mejorar la infraestructura y fortalecer la provisión de bienes y servicios. Aunque los sistemas nacionales de inversión pública de la región han sido tradicionalmente normativos, técnicos y de evolución lenta, en la última década se ha observado una transformación significativa impulsada por nuevas herramientas, enfoques y capacidades institucionales. Con estas innovaciones se busca aumentar la eficiencia del ciclo de proyectos, incrementar la transparencia, fortalecer la participación social y orientar las decisiones según criterios de sostenibilidad, resiliencia y efectividad.

Un primer ámbito de innovación se relaciona con las nuevas formas de colaboración entre el Estado y la sociedad. La participación ciudadana en la supervisión de inversiones ha crecido en varios países. En Chile se crearon en 2022 los Comités de Seguimiento a la Inversión Pública Regional, que en 2023 se ampliaron a distintos sectores, mientras que en el Perú desde 2019 el Comité de Seguimiento de Inversiones convoca a actores públicos y privados durante el ciclo de inversión. Este tipo de experiencias fortalecen la gobernanza colaborativa, aumentan la legitimidad de los proyectos y reducen el riesgo de retrasos, sobrecostos o conflictos sociales. También se observa un avance en el uso de contratos estandarizados, como los de la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC) o los nuevos contratos de ingeniería (*new engineering contracts* (NEC)), que distribuyen los riesgos de manera más equilibrada y disminuyen los litigios, y en el fortalecimiento de modalidades de asociación público-privada, un ámbito en que destacan los programas del Brasil y Chile, junto con experiencias consolidadas en Colombia, México y el Perú.

Un segundo eje de cambio lo constituye la transformación digital. Casi todos los países de la región han desarrollado bancos de proyectos digitalizados e interoperables con los sistemas presupuestarios y financieros, lo que ha permitido mejorar la trazabilidad y la calidad de la información disponible para la toma de decisiones (Cartes, 2026). La Argentina integró en 2021 el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) con su sistema financiero; Chile avanza desde 2024 en el Banco Integrado de Inversión Pública, que incorpora georreferenciación y cruces de datos sociales, y el Perú cuenta con un ecosistema digital robusto que incluye expediente digital, seguimiento en línea y módulos de gestión de riesgos. La modernización de los sistemas se complementa con la adopción creciente de tecnologías como el modelado de información de construcción (*building information modeling* (BIM)), impulsado en la región por la Red BIM de Gobiernos Latinoamericanos (BIM Gob Latam), que permite coordinar mejor a los actores que participan en la ejecución del proyecto, disminuir los errores y mejorar la gestión de costos y la posterior mantención de las obras (Cartes, 2026).

Un tercer ámbito de innovación lo constituyen los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Las plataformas conocidas como MapalInversiones se han expandido ya a 18 países de la región y permiten monitorear la ubicación, el estado de avance, el financiamiento y los impactos esperados de cada proyecto. Estas herramientas han evolucionado hacia sistemas más interactivos, como el mapa georreferenciado

de Colombia, los módulos de participación en Panamá y los canales de peticiones ciudadanas implementados en Honduras. El Ministerio de Hacienda y Economía de la República Dominicana, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, presentó a fines de 2025 MapalInversiones 2.0, una plataforma web que moderniza la visualización y trazabilidad del gasto en inversión pública. La actualización incorpora mejoras en cuanto a interoperabilidad, integración de sistemas, calidad de datos y acceso a la información, además de un chatbot con inteligencia artificial que facilita las consultas y permite dar seguimiento al avance físico y financiero de los proyectos, fortaleciendo la rendición de cuentas<sup>46</sup>. Al reducir las asimetrías de información y facilitar las auditorías técnicas y sociales, estos instrumentos fortalecen la confianza ciudadana y la rendición de cuentas institucional.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) de Guatemala, en tanto, renovó a fines de 2025, el tablero de monitoreo de los proyectos de inversión pública en la plataforma del Sistema Nacional de Inversión Pública de modo de ofrecer un monitoreo constante del estado de los proyectos de inversión pública en el país y fortalecer así la toma de decisiones, mostrar alertas e indicadores clave y facilitar el acceso a la información<sup>47</sup>.

También se observa un progreso importante en la gestión por resultados y la sostenibilidad de la inversión pública. Varios países han introducido taxonomías verdes, bonos temáticos y marcadores presupuestarios para orientar la inversión hacia la acción climática y el cumplimiento de las metas de descarbonización. Colombia lidera en este tipo de adelantos, seguido por México, Chile y el Paraguay. Asimismo, se ha generalizado la incorporación del riesgo de desastres y del cambio climático en la evaluación *ex ante* de proyectos, con avances destacables en Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. Paralelamente, la priorización de inversiones mediante metodologías multicriterio se ha extendido en países como la Argentina, Costa Rica, Honduras, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, lo que permite la toma de decisiones más objetivas y estratégicas. La evaluación *ex post* avanza de manera gradual y se cuenta con experiencias consolidadas en Chile, México y el Perú, y nuevos esfuerzos en la Argentina y Guatemala, lo que contribuye a cerrar el ciclo de aprendizaje institucional. Algunas innovaciones específicas, como el fondo de inversión creado en el Paraguay en 2021 para financiar estudios de preinversión, refuerzan la importancia de garantizar la calidad técnica desde las etapas tempranas.

El fortalecimiento institucional y la cooperación regional han sido fundamentales para sostener estos avances. La Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (Red SNIP), integrada por 17 países y respaldada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el BID y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), se ha consolidado como un espacio clave de aprendizaje entre pares, generación de metodologías y difusión de buenas prácticas (véase el capítulo III).

En paralelo, los países están integrando enfoques anticipatorios en la planificación de inversiones mediante visiones estratégicas de largo plazo, planes plurianuales y mecanismos como el precio social del carbono. La integración de este tipo de herramientas permite evaluar los proyectos considerando sus efectos climáticos de largo plazo y orientar la inversión hacia trayectorias de emisiones de carbono más bajas y más resilientes (CEPAL, 2024b).

<sup>46</sup> <https://mapainversiones.transparenciafiscal.gob.do/Home>

<sup>47</sup> <https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/?p=14349>

En conjunto, estos avances muestran que la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe está experimentando una transformación profunda impulsada por innovaciones institucionales y tecnológicas, participativas y orientadas a la sostenibilidad. Aunque persisten desafíos vinculados al financiamiento, las capacidades técnicas y la gobernanza multinivel, las innovaciones recientes revelan un camino claro hacia sistemas de inversión más transparentes, eficientes, resilientes y orientados a resultados, coherentes con las demandas ciudadanas y con los desafíos del siglo XXI.

## 4. Innovación en los sistemas de monitoreo y evaluación

En América Latina y el Caribe la instalación de las funciones de seguimiento y evaluación ha seguido fórmulas institucionales diversas, adaptadas a los arreglos políticos y administrativos de cada país, como reflejo de procesos de desarrollo con distintos ritmos y grados de consolidación. Los sistemas de monitoreo y evaluación en la región presentan diferencias según su ubicación institucional —ya sea en entidades de planificación, centros de gobierno o ministerios de finanzas—; según sus objetivos principales, que incluyen la definición presupuestaria, la mejora de la gestión pública, el establecimiento de prioridades y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas; según su objeto de análisis, que puede abarcar planes, proyectos de inversión, programas públicos o instituciones, y según las metodologías empleadas, que dependen tanto del foco de la evaluación como de las capacidades institucionales con que se cuente para gestionar las acciones de seguimiento y evaluación (CEPAL, 2025a).

En cuanto al objeto de la evaluación, los sistemas abarcan instituciones (Chile, Costa Rica, Guatemala, Jamaica y México), programas públicos (Argentina, Chile, México y Perú) e instrumentos de planificación (Colombia, Honduras y Paraguay). Metodológicamente, todos los sistemas utilizan indicadores de desempeño y la cadena de resultados de la gestión pública como marco de análisis, con variaciones asociadas a los enfoques conceptuales y a las capacidades institucionales de cada país (CEPAL, 2025a).

Actualmente, existe un claro consenso en la región sobre la importancia de desarrollar estas funciones dentro del sector público para tomar decisiones de política pública basadas en información sólida y así alcanzar metas de desarrollo inclusivo y sostenible. Para ello, es necesario generar en las instituciones públicas una cultura de la evaluación, lo que a su vez se fundamenta en el desarrollo de capacidades de seguimiento y evaluación, así como asignar recursos para estos fines (CEPAL, 2025a, 2025b).

La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación se encuentra estrechamente vinculada al desarrollo de capacidades TOPP en los países de la región. Por un lado, estos sistemas fortalecen las capacidades técnicas y operativas, mediante la formación de recursos humanos, la incorporación de nuevas herramientas y la reorganización institucional orientada a generar valor público de manera más eficiente. Por otro lado, los resultados que producen contribuyen al desarrollo de capacidades políticas y prospectivas, al promover espacios de diálogo entre distintos actores y generar información para la caracterización de escenarios presentes y futuros.

En el ámbito del seguimiento y la evaluación, las innovaciones públicas en América Latina y el Caribe se presentan tanto en el plano institucional y normativo como en la dimensión metodológica. Estas transformaciones responden a desafíos estructurales de los sistemas de monitoreo y evaluación de la región, entre los que destacan la necesidad de ampliar la participación de actores no gubernamentales, fortalecer el uso efectivo de la información producida por los propios sistemas y consolidar la institucionalidad que sostiene estas funciones a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas.

Un primer ámbito de avance corresponde a la incorporación de la participación ciudadana. El Ecuador cuenta con una de las experiencias más consolidadas en esta materia. El Subsistema de Seguimiento y Evaluación —conducido por la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, que anteriormente formaba parte de la Secretaría Nacional de Planificación (cuyas funciones están radicadas en la actualidad en la Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República)— incorporó de manera sistemática a organizaciones de la sociedad civil en los procesos de seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas. El enfoque adoptado se sustentó en el reconocimiento de la ciudadanía como destinataria directa de las políticas públicas y, en consecuencia, como fuente legítima de insumos para la planificación, ejecución y evaluación de la provisión de bienes y servicios. Desde una perspectiva analítica, el sistema examinó las contribuciones de los proyectos en tres dimensiones —provisión de recursos, generación de conocimiento y fortalecimiento del empoderamiento—, lo que permitió ampliar el alcance de la evaluación más allá de los productos e infraestructuras, incorporando el análisis de las capacidades comunitarias y los efectos sobre la cohesión social. Esta iniciativa, con más de una década de implementación, se consolidó en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, contribuyendo al fortalecimiento de su arquitectura institucional y a la incorporación progresiva de la participación ciudadana en las distintas fases del ciclo de la planificación pública.

Un segundo ámbito de innovación se refiere al fortalecimiento del uso de la información generada por los sistemas de monitoreo y evaluación. En este campo, la plataforma Sinergia del Departamento Nacional de Planeación de Colombia<sup>48</sup> destaca como una de las herramientas más avanzadas de la región. Este sistema integra y sistematiza información de seguimiento y evaluación proveniente de múltiples instituciones públicas y ofrece visualizaciones accesibles y portales especializados que facilitan su utilización por parte de distintos públicos. Mediante la plataforma Sinergia se realiza el seguimiento de políticas públicas y de metas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se da seguimiento a temáticas emergentes como la acción climática y se evalúan compromisos internacionales como los referentes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, la plataforma cuenta con un repositorio de evaluaciones y con mapas de brechas que consolidan información disponible sobre diversos temas, permitiendo a los encargados de la toma de decisiones del ámbito público identificar desafíos, orientar intervenciones y priorizar recursos de manera más informada. Esta integración de información constituye un avance crucial para promover una cultura de uso de información sólida y pertinente como respaldo de la toma de decisiones.

En un tercer ámbito, los desafíos de innovación se vinculan con el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernanza de los sistemas de monitoreo y evaluación. En la región, estos procesos han sido heterogéneos y no lineales, como reflejo de las tensiones existentes entre la necesidad de estabilidad institucional y los cambios frecuentes en los arreglos organizacionales del sector público. Entre los principales retos se encuentran la consolidación de marcos normativos claros y sostenidos en el tiempo, la definición de mandatos institucionales precisos y la articulación efectiva entre los distintos actores que participan en el ciclo de las políticas públicas. Asimismo, resulta clave avanzar hacia modalidades de gobernanza que refuercen la autonomía técnica y la profesionalización de las funciones de seguimiento y evaluación, así como su legitimidad frente a quienes toman las decisiones en el ámbito político y frente a la ciudadanía, de manera de reducir la dependencia de coyunturas políticas y fortalecer la continuidad de estas funciones estratégicas.

---

<sup>48</sup> <https://sinergia.dnp.gov.co>

En conjunto, las experiencias de la región muestran que para lograr el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación se requieren condiciones habilitantes que trascienden las innovaciones puntuales o las iniciativas aisladas. Entre ellas, destacan la construcción de una cultura institucional orientada al uso de la información como base de la toma de decisiones, la inversión sostenida en capacidades técnicas y analíticas, el desarrollo de infraestructuras de información interoperables y la promoción de mecanismos de participación y transparencia que amplíen la base de actores involucrados. Desde una perspectiva de gobernanza, el principal desafío consiste en integrar el seguimiento y la evaluación como funciones transversales del Estado, articuladas con la planificación, el presupuesto y la rendición de cuentas, de modo que contribuyan de manera efectiva al aprendizaje institucional, a la mejora continua de las políticas públicas y al logro de objetivos de desarrollo inclusivo y sostenible en los países de la región.

## 5. Mejora de la gestión pública mediante el modelo prospectivo SMARTER

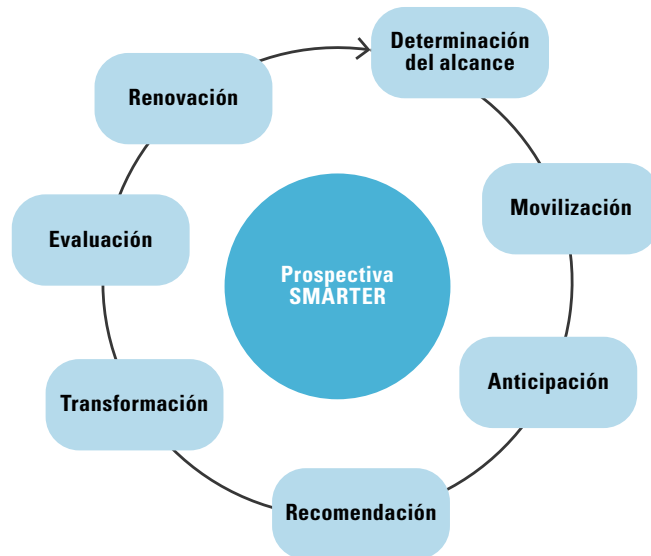
Los Gobiernos de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos cada vez más complejos que ponen en tensión los enfoques tradicionales de gestión pública. La estructura lineal del ciclo clásico de planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación resulta insuficiente en contextos marcados por la incertidumbre, la aceleración tecnológica, la crisis climática, transformaciones sociales profundas y una creciente demanda por instituciones más transparentes, inclusivas y eficaces. En este escenario, se vuelve imprescindible avanzar desde una lógica de gestión pública rígida y secuencial hacia un enfoque adaptativo y anticipatorio, capaz de integrar la innovación anticipatoria en todas las etapas del proceso gubernamental.

En contextos marcados por la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad (un conjunto de condiciones al que se ha denominado VICA), la planificación pública pierde efectividad cuando se apoya exclusivamente en extrapolaciones lineales. Los hallazgos recientes en prospectiva aplicada muestran que incorporar enfoques de futuro permite “ensanchar el campo de visión” de los gobiernos y las organizaciones: no se busca predecir un resultado único, sino explorar diversas posibilidades de futuro, poner a prueba la resiliencia de los planes en condiciones alternativas y brindar orientación a decisiones más robustas sobre prioridades, recursos e innovación. Esta lógica es especialmente pertinente cuando se trata de ámbitos emergentes —por ejemplo, los ecosistemas de emprendimiento y financiamiento de la innovación—, en los que la incertidumbre en materia regulatoria, tecnológica y de mercado exige marcos de decisión más adaptativos (Popper, R. et al., 2025). En ese sentido, la prospectiva fortalece la capacidad estatal para pasar de la reacción a la preparación, y para sostener procesos iterativos de ajuste a medida que cambian los riesgos, las oportunidades y las demandas ciudadanas (Medina Vásquez, 2023).

En este tránsito, el modelo de prospectiva SMARTER ofrece una guía útil para reconfigurar el ciclo de políticas mediante una estructura compuesta por siete funciones interrelacionadas: determinación del alcance, movilización, anticipación, recomendación, transformación, evaluación y renovación (véase el diagrama II.4). Este marco debe comprenderse como una suerte de rompecabezas cuyos componentes son interdependientes: el valor del proceso se completa solo cuando todas las piezas están presentes (Popper, en prensa).

#### Diagrama II.4

Modelo SMARTER para una gestión pública innovadora y orientada al futuro



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Popper, R. (en prensa). Foresight methodology. En L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles y R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight*.

**Nota:** El nombre del modelo SMARTER corresponde a las iniciales de las denominaciones en inglés de sus diferentes fases: determinación del alcance (*scoping*), movilización (*mobilising*), anticipación (*anticipating*), recomendación (*recommending*), transformación (*transforming*), evaluación (*evaluating*) y renovación (*renewing*).

La primera fase, de determinación del alcance, tiene por objetivo delimitar con claridad los problemas públicos, definir las preguntas estratégicas que orientarán el proceso y alinear los esfuerzos con las prioridades nacionales y las visiones de largo plazo. Esta definición inicial es crucial para asegurar la coherencia entre los objetivos del proceso prospectivo y las metas de desarrollo del país.

La fase de movilización se centra en generar legitimidad y construir alianzas amplias que hagan partícipes a ministerios sectoriales, gobiernos subnacionales, el sector privado, el sector académico y la ciudadanía. Esta movilización es esencial para garantizar la sostenibilidad de las iniciativas y ampliar la base de conocimiento disponible para el diseño de políticas.

La fase de anticipación constituye el núcleo del enfoque SMARTER. A través del análisis de tendencias, la construcción de escenarios, la vigilancia tecnológica y la identificación de señales tempranas, los gobiernos pueden prepararse para distintas alternativas posibles de futuro y fortalecer su capacidad para gestionar riesgos y oportunidades. Mediante la anticipación no se busca predecir, sino brindar orientación para la toma de decisiones robustas y flexibles. En clave de gestión pública, anticipar implica "poner bajo estrés" los supuestos y revelar posibles sorpresas, incorporando deliberadamente una incertidumbre profunda. Por ello, la anticipación se fortalece cuando se integra con el análisis de señales débiles y eventos de alto impacto, como propone el modelo de crecimiento disruptivo sostenible, para detectar umbrales, puntos de quiebre y dinámicas no lineales en los sistemas de sostenibilidad.

Sobre la base de esos insumos, en la fase de recomendación el trabajo prospectivo se convierte en propuestas concretas de política pública, combinando información confiable, análisis de impacto, diseño centrado en las personas y viabilidad institucional. En esta etapa, un desafío habitual es traducir los escenarios en recomendaciones sólidas y que puedan ponerse en práctica; los hallazgos recientes muestran que las

metodologías que permiten reubicar a los participantes en escenarios exploratorios y transformacionales pueden mejorar la fluidez y originalidad de las recomendaciones, reforzando el puente entre la deliberación y la decisión pública.

La fase de transformación corresponde a la implementación adaptativa de las políticas. A diferencia de los enfoques tradicionales, que suelen suponer una ejecución lineal y estática, el modelo SMARTER promueve las iteraciones sucesivas, el aprendizaje continuo, la experimentación controlada y los ajustes tempranos para mejorar los resultados. Esta lógica permite avanzar en una implementación más ágil, que ofrece la posibilidad de corregir desvíos y responder a cambios en el entorno. En la versión actualizada del modelo, la transformación no es un cierre operativo, sino la fase en que la prospectiva se “ancla” en decisiones, políticas, estrategias y prácticas, y puede expresarse en múltiples planos de transformación (prioridades, capacidades, paradigmas, sistemas, productos, servicios y comportamientos).

La evaluación, en este modelo, se integra a lo largo de todo el proceso mediante mediciones sistemáticas, reconocimiento de aprendizajes organizacionales y análisis de desempeño que retroalimentan las decisiones. Finalmente, la fase de renovación sintetiza los aprendizajes acumulados y permite actualizar estrategias, rediseñar intervenciones y ajustar el marco institucional para enfrentar nuevos desafíos, consolidando así la innovación como un proceso permanente dentro del Estado.

La renovación no es un epílogo, sino el “puente” institucional que conecta un ciclo con el siguiente: exige revisar supuestos, actualizar indicadores y rediseñar instrumentos a la luz de necesidades nuevas o emergentes, programando explícitamente la siguiente iteración del proceso (Popper, en prensa). En términos de gestión pública, renovar implica pasar de aprendizajes dispersos a ajustes verificables, es decir, susceptibles de comprobarse y evaluarse con información adecuada por medio de reglas, prioridades, capacidades y arreglos de coordinación: qué se monitorea, con qué métricas, quién decide, sobre la base de qué información y con qué márgenes de adaptación. Por ello, la renovación debe quedar anclada en rutinas concretas (por ejemplo, revisiones periódicas de supuestos y señales tempranas, actualización de tableros de indicadores, revalidación de riesgos y oportunidades, y reprogramación de carteras de iniciativas y presupuestos), evitando que la prospectiva se reduzca a ejercicios puntuales sin continuidad.

En el modelo SMARTER, la evaluación y la renovación son condiciones de continuidad: la evaluación debe privilegiar el aprendizaje por sobre los “concursos de predicción” y la renovación supone la revisión de supuestos, la actualización de indicadores y la programación del siguiente ciclo a la luz de necesidades emergentes.

La incorporación efectiva del enfoque SMARTER requiere que los ministerios y organismos de planificación asuman una función central como arquitectos de la coherencia estratégica. Estas instituciones deben asegurar la alineación entre las visiones de largo plazo, las políticas sectoriales, los marcos regulatorios y las decisiones presupuestarias, además de establecer metodologías comunes para la prospectiva, el diseño de políticas y la evaluación. También cumplen un papel fundamental en la coordinación interinstitucional, la creación de sistemas robustos de información y el fortalecimiento de capacidades técnicas en lo referente a anticipación, análisis de riesgos, diseño de políticas e innovación. Asimismo, pueden operar como nodos de inteligencia anticipatoria que conecten la vigilancia estratégica (incluidos el análisis de señales débiles y la exploración de horizontes), la deliberación entre múltiples actores y la preparación de recomendaciones, para que la anticipación se traduzca en decisiones y no quede como una planificación meramente declarativa. La función de estos organismos como custodios de la visión de largo plazo permite dar continuidad a las prioridades nacionales más allá de los ciclos políticos, una condición esencial para sostener las transformaciones en el tiempo.

La adopción del modelo SMARTER representa una oportunidad significativa para superar la fragmentación institucional, fortalecer la innovación pública y construir Estados anticipatorios y resilientes. La región puede aprovechar este modelo para integrar la prospectiva y la planificación, conectar visiones de largo plazo con presupuestos y procesos de implementación, promover la participación temprana en el diseño de políticas y desarrollar ecosistemas de innovación centrados en las personas. Asimismo, la articulación entre la prospectiva, el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje institucional permitiría mejorar la calidad del gasto público, incrementar la transparencia y fortalecer la confianza ciudadana. En esta misma dirección, el modelo de crecimiento disruptivo sostenible aporta un complemento analítico: ayuda a reconocer cuándo se está ante un cambio transitorio, la consolidación de una tendencia, una transición profunda o una institucionalización profunda, y a diseñar carteras de iniciativas e instrumentos coherentes con cada “modo” de transformación, reforzando la resiliencia y la adaptabilidad ante cambios disruptivos (Popper, R. et al., 2025).

En última instancia, avanzar hacia un enfoque SMARTER implica transformar la manera en que se concibe y se gestiona lo público. Supone pasar de políticas estáticas a políticas adaptativas, de decisiones reactivas a decisiones anticipatorias, y de una innovación marginal a una innovación integrada en todo el ciclo de la gestión pública. Ello permitiría a los países de América Latina y el Caribe construir instituciones más ágiles, inclusivas y capaces de generar valor público en un mundo caracterizado por el cambio constante. El enfoque SMARTER aporta, además, una lógica que permite, de manera práctica, sostener del ciclo: las fases de determinación del alcance y anticipación establecen las condiciones (las preguntas correctas, la legitimidad y las coaliciones); las fases de anticipación, recomendación y transformación permiten pasar de la incertidumbre a la toma de decisiones y la acción, y las fases de evaluación y renovación sostienen el aprendizaje, el ajuste y la continuidad institucional (Popper, en prensa).

La adopción del modelo SMARTER ofrece oportunidades significativas a los países de la región, especialmente ante desafíos estructurales como la desigualdad persistente, la baja productividad, los efectos crecientes de la crisis climática y las debilidades institucionales. Frente a estas tensiones, este enfoque permite avanzar hacia una gestión pública más estratégica, anticipatoria y centrada en las personas, generando condiciones para que los gobiernos respondan de manera más eficaz y coherente en contextos caracterizados por el cambio constante.

Un primer ámbito de oportunidad que abre el modelo SMARTER es la consolidación de las visiones de largo plazo como marco efectivo de orientación para las decisiones públicas. Como se ha visto, en América Latina y el Caribe numerosos países cuentan con estrategias nacionales y planes de desarrollo que constituyen una base relevante para la acción estatal. El modelo SMARTER potencia el impacto de esos instrumentos al fortalecer la trazabilidad entre la visión, el presupuesto, la regulación, la inversión pública y la evaluación, facilitando que la planificación de largo plazo se traduzca en criterios operativos y decisiones coherentes a través de todo el ciclo de las políticas públicas.

Una segunda oportunidad radica en la integración de la prospectiva en los procesos de presupuestación y ejecución. El modelo SMARTER permite avanzar hacia la elaboración de presupuestos más flexibles, basados en resultados y conectados con escenarios futuros, lo que facilita la reasignación oportuna de recursos cuando se producen eventos disruptivos de carácter tecnológico, climático o socioeconómico. Este vínculo entre la anticipación y la asignación de recursos abre el camino hacia una gestión fiscal más adaptable y orientada al logro de impactos sostenibles.

En tercer lugar, la adopción del enfoque SMARTER favorece la conformación de ecosistemas de innovación pública que permitan superar la fragmentación institucional. La movilización de múltiples actores que promueve este modelo facilita la articulación de conocimientos que se encuentran distribuidos en instituciones públicas, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil, habilitando el diseño de respuestas más integrales en áreas prioritarias como la digitalización, la transición energética, la transformación productiva y las políticas sociales.

Otro eje crítico se relaciona con el desarrollo de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas dentro del servicio civil. Para avanzar hacia la consolidación de una gobernanza anticipatoria, es necesario invertir de manera sistemática en la conformación de equipos de análisis estratégico, laboratorios de innovación, unidades de prospectiva y sistemas de monitoreo y evaluación robustos. La región tiene en este ámbito una oportunidad evidente para profesionalizar y modernizar el Estado, fortaleciendo sus capacidades para conducir transformaciones complejas.

Asimismo, el enfoque SMARTER abre espacios para fomentar la interoperabilidad y el uso estratégico de datos. La integración de sistemas de información a lo largo del ciclo de las políticas permite mejorar la anticipación, fortalecer la trazabilidad entre las decisiones y los resultados, y generar condiciones para la iteración de políticas sobre la base de esa información. Esto es especialmente relevante en sectores como la protección social, la creación de infraestructura, la gestión del riesgo de desastres y la transición digital.

Finalmente, este enfoque puede contribuir de manera significativa al fortalecimiento de la legitimidad democrática y la confianza ciudadana. La combinación de la participación temprana, la toma de decisiones basada en información sólida y la evaluación continua favorece que se lleven adelante procesos más transparentes, inclusivos y responsables, y promueve una relación más sólida entre la sociedad y el Estado. En este marco, la participación del sector académico aporta capacidad analítica, rigor metodológico y producción de conocimiento independiente, lo que fortalece la calidad del debate público y la credibilidad de las decisiones adoptadas (Torres et al., 2024). En un contexto en que la confianza institucional es un recurso escaso, avanzar hacia modelos de gobernanza más abiertos, colaborativos y basados en conocimiento resulta indispensable.

En conjunto, estos elementos delimitan el camino hacia un Estado anticipatorio, adaptativo y centrado en las personas. La transición hacia un modelo SMARTER no representa únicamente una reforma técnica, sino que constituye un cambio profundo en la forma de gobernar, que exige visión estratégica, liderazgo político, marcos institucionales sólidos y un compromiso sostenido con el aprendizaje. La adopción de este modelo permitirá a los países de América Latina y el Caribe anticipar mejor los riesgos y oportunidades del futuro, transformar sus políticas con flexibilidad y agilidad, orientar el gasto público hacia el logro de los impactos deseados, fortalecer la confianza democrática y generar valor público sostenible. En definitiva, esta transición contribuiría a contar en la región con Estados capaces de construir futuros más justos, resilientes e inclusivos para toda la ciudadanía.

## Bibliografía

- Arakkal, S., West, D., Seary, K., Bosch, F., Salinas, C., Zuzarte Tully, C. y Howe, S. (2025). *One Year in Practice: Stories of Global Action for Future Generations. An Update to the Implementation Handbook for the Declaration on Future Generations*. School of International Futures.
- Bianchi, M., Coda, F. y Santamarina, S. (2024). Innovación social multiactoral para enfrentar los desafíos sociales de América Latina y El Caribe. *Serie Aprendizajes en Cohesión Social: Colección EUROsociAL*. (36). Asuntos del Sur. [https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2024/09/36\\_Innovacion-social-multiactoral\\_ES.pdf](https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2024/09/36_Innovacion-social-multiactoral_ES.pdf)
- Bitar, S., Máttar, J. y Medina, J. (2021). *El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*. Universidad del Valle. <https://doi.org/10.25100/peu.758>
- Cartes, F. (2026). Tecnologías de la información al servicio del gobierno abierto: transparencia y confianza en la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe. *serie Gestión Pública*. (91) (LC/TS.2025/118). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020, 8 de octubre). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Andorra. <https://www1.funccionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Carta-iberoamericana-de-innovacion-octubre-2020.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2023, 20 de noviembre). *Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública*.
- Centro Nacional de Inteligencia Artificial. (2023). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial*. <https://indicelatam.cl/wp-content/uploads/2023/08/ILIA-2023.pdf>
- Coda, F., Pérez Macías, G. y Santamarina, S. (2023). *Escenarios futuros de Gobernanza: hoja de ruta metodológica para la construcción de escenarios prospectivos*. Asuntos del Sur. <https://asuntosdelsur.org/escenarios-futuros-de-gobernanza-un-enfoque-prospectivo-para-america-latina>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Bolsa Familia (2003-)*. Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=6>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023, diciembre). Participación ciudadana. *Apuntes*. (3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática* (LC/PUB.2023/27-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). La gestión de la inversión pública en el escenario de cambio climático. *Notas de Planificación para el Desarrollo* (17/2024). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Bases para una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública: innovando para transformar el futuro de América Latina y el Caribe* (LC/CRP.20/DDR/2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (LC.CRP/20/6).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). Transparencia y rendición de cuentas en la gestión del presupuesto público: análisis y tendencias para los países de América Latina y el Caribe. *Notas de Planificación para el Desarrollo* (18/2025). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- De Oliveira Carneiro, D. K., de Melo Santos, N., Araújo dos Reis, M. C. y Torres de Lima, D. L. (2025). Inteligencia artificial para analizar el fenómeno GovTech: barreras, facilitadores y tendencias. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 92, 66-96.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Índice de Capacidades para la Innovación Pública 2022*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *ICIP Índice de Capacidades para la Innovación Pública 2023*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Ejercicio participativo de futuros y recomendaciones de política pública*.

- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Lenguaje claro para la apertura democrática: guía práctica de comunicación*.
- Djakonoff, V. y Ojanen, A. (2025). *Towards Long-Term Governance: From Future Awareness to Action*. Demos Helsinki.
- Gobierno del Perú. (s.f.). *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*. <https://www.gob.pe/ceplan>
- Gómez-Álvarez, D. y Rentería, C. (Coords.). (2024). *Pensar fuera de la caja burocrática: laboratorios de innovación en América Latina*. Universidad de Guadalajara y Penguin Random House Grupo Editorial.
- Grandinetti, R., Gutiérrez, M. P., Rodríguez, E. y Gómez Hernández, M. V. (2023). *Espacios de Innovación Pública en Argentina. Experiencias y retos para un futuro sostenible*. Asuntos del Sur. [https://ip360.asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2023/11/Doc03\\_Polilab\\_V7.pdf](https://ip360.asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2023/11/Doc03_Polilab_V7.pdf)
- International Budget Partnership. (2024). *Open Budget Survey 2023. 9th Edition*. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-OBS-Global-Report-2023-v4-Final-Artwork.pdf>
- Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A. y McCulloch, C. (2022). Innovative capacity of governments: A systemic framework. *OECD Working Papers on Public Governance*. (51). Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. <https://dx.doi.org/10.1787/52389006-en>
- Larraín, B. F. (2011). *Innovación en Chile: análisis y propuestas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0009535>
- Mazzucato, M. (2023a). *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mazzucato, M. (2023b). A Mission-Oriented Strategy for Inclusive and Sustainable Economic Growth in Barbados. *Policy Report*. (2023/05). Instituto de Innovación y Propósito Público de la UCL.
- Mazzucato, M. (Ed.). (2024). State transformation in Brazil: designing mission-oriented public procurement, state-owned enterprises and digital public infrastructure to advance sustainable and inclusive growth. *Policy Report*. (2024/15). Instituto de Innovación y Propósito Público de la UCL.
- Medina Vásquez, J. (2023). *Prospectiva para un mundo interdependiente*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Medina Vásquez, J., Pizarro, P. y Bustamante, A. (2025). Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa: un imperativo para América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/34). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministerio de Planificación y Presupuesto del Brasil. (s.f.). *Estratégia Brasil 2050: união, desenvolvimento e sustentabilidade*. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/Arquivos/eb2050-v-09-04.pdf>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2008). *Estudios de la OECD sobre políticas de innovación: Chile 2007*. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. <https://doi.org/10.1787/9789264063532-es>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2019). *Declaración sobre innovación en el sector público* (OCDE/LEGAL/0450). Observatorio de Innovación Pública.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024). *Building Strategic Foresight and Anticipatory Capacity and Knowledge in Government: A Guidebook to Curriculum and Training for Senior Leaders, Policymakers and Foresight Producers to Tackle Real World Challenges*. [https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2024/10/Guidebook\\_Capability-Building-Programmes-Strategic-Foresight-v5-1.pdf](https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2024/10/Guidebook_Capability-Building-Programmes-Strategic-Foresight-v5-1.pdf)
- Pimenta, C., Zaltsman, A., Lora, O. y Arana, R. (2023). El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: hallazgos de la encuesta 2023. *Nota Técnica*. (2871). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005487>
- Popper, M., Popper, R., Rapetti, C. A. y Pique, J. M. (2025). Integrating policy agendas for sustainable innovation: a quadruple helix approach to the European Green Deal and sustainability transitions. *Engineering Management in Production and Services*, 17(2), 1–22. <http://doi.org/10.2478/emj-2025-0009>
- Popper, R. (2023). The role of horizon scanning in anticipating and monitoring emerging technologies and disruptive innovations. En L. Vesnic-Alujevic, J. Farinha y A. Pólvora (Eds.), *Technology Foresight for Public Funding of Innovation: Methods and Best Practices* (pp. 48–58). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/759692>
- Popper, R. (en prensa). Foresight methodology. En L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles y R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight*.

- Popper, R., Popper, M. y Velasco, G. (2020). Sustainable Innovation Assessment and Management Framework: Principles, Methodology and Practice. En M. Martini, R. Hölsgens y R. Popper (Eds.), *Governance and Management of Sustainable Innovation: Learning from Experience to Shape the Future* (pp. 3-39). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46750-0>
- Popper, R., Villarroel, Y. y Popper, R. (2025). Towards a Sustainable Disruptive Growth Model: Integrating Foresight, Wild Cards and Weak Signals Analysis. *Foresight and STI Governance*, 19(1), 32-49. <https://doi.org/10.17323/fstg.2025.24753>
- Presidencia de la República Dominicana y Consejo Nacional de Competitividad. (2025). *Innovación: Panorama y Perspectivas para la República Dominicana*. <https://cnc.gob.do/wp-content/uploads/2025/07/Innovacion-Panorama-y-Perspectivas-para-la-Republica-Dominicana-vf.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Democratizando futuros: Herramientas para anticipar y co-crear políticas públicas con juventudes*.
- Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública. (2020). *Laboratorios para la innovación pública: de las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública. (2022). *Ideando la innovación pública: metodologías y herramientas desarrolladas por los labs*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Rodríguez, E. (2025). Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 29(1), 1-26. <https://doi.org/10.32457/riem1.3068>
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. (2025, 27 de mayo). La Corte impulsa el asistente virtual "JusticiaA" una herramienta que usa inteligencia artificial para la consulta de información relacionada con temas judiciales publicada en su portal web. *Comunicado de Prensa* (157/2025). <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=8279>
- Torres, V., Naser, A. y Kaufman, E. (Coords.). (2024). Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico. *Libros de la CEPAL*. (163) (LC/PUB.2023/24-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Vargas Lama, F., Rosado, J. y Oddone, N. (2025). *Guía básica de gobernanza anticipatoria* (LC/MEX/TS.2025/17). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.



CAPÍTULO



# Ecosistemas colaborativos para innovar

---

- A. Colaboración interinstitucional y cocreación con actores diversos
  - B. El gobierno abierto y los datos abiertos como habilitadores
  - C. Los laboratorios de innovación pública, espacios de experimentación y aprendizaje
  - D. Redes, participación ciudadana y coproducción de soluciones
- Bibliografía



En este capítulo se examinan la forma en que los ecosistemas colaborativos pueden fortalecer la innovación pública en América Latina y el Caribe, y las condiciones que permiten que esa colaboración produzca resultados sostenibles, más allá de iniciativas puntuales. Para ello, el capítulo se organiza según cuatro dimensiones complementarias: i) la colaboración interinstitucional y la cocreación con actores diversos; ii) el gobierno abierto y los datos abiertos como habilitadores; iii) los laboratorios de innovación pública como espacios de experimentación y aprendizaje, y iv) las redes, la participación ciudadana y la coproducción de soluciones.

El argumento que recorre el capítulo es que la colaboración efectiva no se agota en “juntar a actores”, sino que requiere contar con capacidades, reglas y dispositivos que permitan coordinar, aprender y ampliar la escala de las iniciativas: mecanismos de gobernanza, acuerdos operativos, gestión del conocimiento, uso estratégico de datos y formas de evaluación que capturen valor público. En esa línea, el capítulo dialoga con los marcos presentados en capítulos anteriores (sobre capacidades institucionales y enfoques anticipatorios), al mostrar la forma en que esas capacidades se activan y se distribuyen en arreglos colaborativos y cómo la cocreación puede traducirse en decisiones posibles de implementar.

Con el fin de ilustrar estas dinámicas, se describen experiencias que han tenido lugar en la región y que funcionan como anclajes prácticos. Por un lado, se presentan ejemplos de la forma en que las alianzas estructuradas pueden fortalecer el “eslabón de capacidades” —poniendo en acción competencias y conectando la formación, la innovación y la demanda productiva— para sostener la colaboración en el tiempo. Por otro lado, se brindan referencias vinculadas a estrategias sectoriales y modalidades de gobernanza multinivel para mostrar cómo el trabajo colaborativo puede traducirse en hojas de ruta, compromisos y coordinación entre niveles (nacional, territorial y sectorial). Estos elementos no reemplazan la discusión conceptual, sino que la muestran por medio de mecanismos observables: cómo se organizan los actores, cómo se sostienen los procesos y cómo se conecta la deliberación con la acción.

## A. Colaboración interinstitucional y cocreación con actores diversos

La innovación pública requiere arreglos de colaboración que permitan coordinar actores, recursos y conocimientos en torno a problemas complejos. En particular, la colaboración interinstitucional y la cocreación con la sociedad civil, el sector académico y sector privado son claves para romper compartimentos estancos, alinear la planificación, el presupuesto y la inversión, y fortalecer tanto la efectividad como la legitimidad de la acción estatal.

En contextos de alta complejidad —que incluyen componentes que van desde la transición energética hasta la transformación digital impulsada por la inteligencia artificial (IA)— estos arreglos se vuelven más exigentes: no basta con “convocar a actores”, sino que se requiere una arquitectura que conecte capacidades, incentivos y rutas de escalamiento. Esta lógica puede operacionalizarse mediante alianzas para la innovación que articulen, de forma estructurada, a instituciones educativas, empresas y centros de innovación para cocrear currículos, iniciativas piloto y trayectorias de implementación.

Jamaica y Barbados ofrecen ejemplos de la forma en que esta lógica de alianzas estructuradas puede implementarse a escala nacional. En el caso de Jamaica, la adopción de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) como una prioridad y la declaración del país como una “isla CTIM” (STEM island) es expresión de una estrategia nacional que va más allá de la promoción sectorial de la ciencia y la tecnología: busca

articular al Estado, el sistema educativo y el sector productivo en torno al desarrollo de capacidades alineadas con las necesidades futuras de la economía. Esta iniciativa configura una arquitectura que conecta formación, innovación y empleabilidad, permitiendo expandir el talento y las capacidades mediante currículos pertinentes, alianzas con la industria y una visión de largo plazo<sup>1</sup>. Barbados avanzó en una lógica similar con el lanzamiento de la estrategia Mission Barbados, en mayo de 2023, una agenda conformada por seis misiones nacionales, definida a través de la instancia de concertación social del país Social Partnership, que integra al Gobierno, el sector privado y el movimiento sindical. Este enfoque de gobernanza basada en misiones busca transformar al país en una sociedad sostenible, próspera, inclusiva y resiliente, movilizándolo a los ciudadanos y actores estratégicos para colaborar, innovar e invertir. En ambos casos, el énfasis está puesto no solo en convocar a actores, sino en diseñar arreglos institucionales que alinean capacidades, incentivos y trayectorias de implementación a escala nacional (Mazzucato, 2023).

Desde una perspectiva más general, la información disponible sugiere que los ecosistemas colaborativos requieren instrumentos robustos para evaluar las condiciones habilitantes institucionales, regulatorias, financieras y de capacidades, así como para anticipar riesgos emergentes y evaluar resultados e impactos en múltiples dimensiones (institucional, social, tecnológica, ambiental y territorial). En ese sentido, el análisis de asuntos críticos —entendido como un enfoque metodológico que se utiliza en la prospectiva y la planificación estratégica para identificar y priorizar factores clave de incertidumbre, tensiones estructurales y dilemas de política— proporciona una base práctica para mapear barreras, impulsores, oportunidades y amenazas que condicionan la viabilidad de las intervenciones en contextos multinivel y multiactor. Complementariamente, el marco común para la evaluación y gestión de la innovación sostenible (CASI-F) es el resultado de un esfuerzo sistemático por desarrollar un enfoque común para la gobernanza y la gestión de la innovación sostenible, capaz de articular contexto, personas, proceso e impacto y de traducir esa complejidad en criterios operativos para diseñar, conducir y sostener iniciativas colaborativas orientadas al valor público. En este sentido, ofrece un referente útil desde el cual la innovación pública puede aprender y fortalecerse. Al integrar la prospectiva estratégica, el aprendizaje continuo y la lógica de implementación, el marco CASI-F permite alinear agendas y capacidades compartidas, fortalecer la coordinación entre actores y mejorar la trazabilidad entre las decisiones, la ejecución y los impactos, contribuyendo a la realización de transiciones sostenibles con continuidad en el tiempo (Popper et al., 2025) (véase el recuadro III.1).

### Recuadro III.1

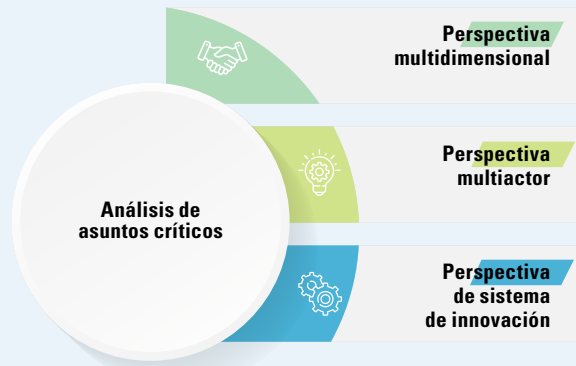
Herramientas para el trabajo multisectorial con perspectiva de futuro: análisis de asuntos críticos, marco metodológico CASI-F y hojas de ruta de acción

Para abordar los desafíos públicos asociados a las transiciones digital y verde —por su naturaleza transversal, del múltiples actores y marcada por la incertidumbre— se requieren instrumentos que permitan integrar perspectivas, priorizar de manera transparente y traducir la deliberación en acción. En este sentido, el análisis de asuntos críticos y el marco común para la evaluación y gestión de la innovación sostenible (CASI-F) ofrecen un andamiaje robusto para estructurar el trabajo colaborativo, anticipar riesgos y sostener los aprendizajes en el tiempo.

En primer lugar, el análisis de asuntos críticos toma como punto de partida una premisa fundamental: los problemas complejos no pueden comprenderse desde una sola mirada. Por ello, integra de forma deliberada tres miradas complementarias: i) una perspectiva multidimensional, que considera factores tecnológicos, económicos, ambientales, políticos, sociales, éticos y espaciales; ii) una perspectiva multiactor, que reconoce que el conocimiento relevante está distribuido entre las instituciones públicas, el sector académico, el sector privado y la ciudadanía, y iii) una perspectiva de sistema de innovación, que pone la atención en la interdependencia, las capacidades, los incentivos y los cuellos de botella en la adopción de soluciones y en la ampliación de su escala. Esta lógica de integración, que contribuye a evitar que se realicen diagnósticos parciales o capturados por un solo sector, se sintetiza en el diagrama 1.

<sup>1</sup> Véase <https://opm.gov.jm/jamaica-declared-a-stem-island/>.

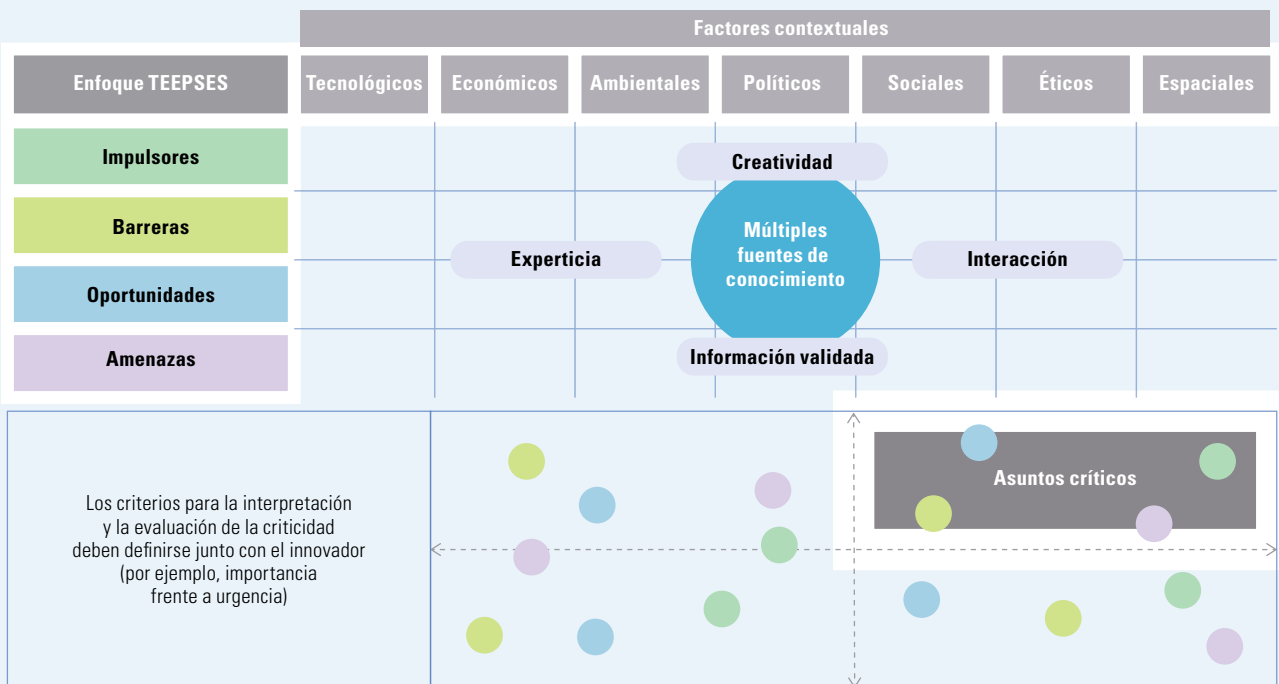
**Diagrama 1**  
Perspectivas complementarias del análisis de asuntos críticos



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

A partir de ese encuadre, la operacionalización suele apoyarse en una matriz de tipo tecnológico, económico, ambiental, político, social, ético y espacial (matriz TEEPSES), que permite identificar, sistematizar y clasificar, sobre la base de la información disponible y de procesos de deliberación estructurada, los impulsores, las barreras, las oportunidades y las amenazas para una intervención o agenda (por ejemplo, de transición energética territorial, bioeconomía o digitalización de servicios). Además, este enfoque facilita el logro de acuerdos sobre criterios explícitos de priorización (por ejemplo, importancia frente a urgencia o impacto frente a factibilidad), para conformar un conjunto acotado de "asuntos críticos" sobre los cuales orientar decisiones, inversiones y coordinación. De este modo, la matriz TEEPSES permite comprender un problema o sistema desde una mirada integral del entorno a partir de los siguientes factores contextuales: tecnológicos, económicos, ecológicos o ambientales, políticos, sociales, éticos y espaciales. En el diagrama 2 se representa esta lógica de clasificación y priorización, haciendo visible la manera en que señales e información dispersa se transforman en una agenda estructurada para la acción.

**Diagrama 2**  
Matriz TEEPSES para la clasificación y priorización de asuntos críticos (impulsores, barreras, oportunidades y amenazas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Nota:** El nombre de la matriz TEEPSES corresponde a las iniciales en inglés de los diferentes factores contextuales que incluye: tecnológicos (*technological*), económicos (*economic*), ecológicos o ambientales (*environmental*), políticos (*political*), sociales (*social*), éticos (*ethical*) y espaciales (*spatial*).

En segundo lugar, CASI-F complementa el análisis anterior al ofrecer un marco específicamente diseñado para la gobernanza y la gestión de la innovación sostenible, permitiendo pasar del diagnóstico a la organización de capacidades y condiciones habilitantes. En lugar de centrarse solo en qué innovar, el marco CASI-F ayuda a definir qué factores deben estar presentes —en términos de contexto, personas, procesos e impacto— para que la innovación sea viable, escalable y sostenible. Para ello, estructura el análisis en cuatro dimensiones interdependientes y un conjunto de aspectos clave: i) Contexto: impulso (*momentum*), prospectiva, recursos y movilización; ii) Personas: aptitudes y actitudes; iii) Proceso: catalizadores y facilitadores que sostienen la iteración, la coordinación y el aprendizaje; y iv) Impacto: transformación y sostenibilidad como resultados esperados y verificables.

Esta arquitectura se resume en el cuadro 1, que proporciona una guía práctica para revisar la coherencia, las brechas y las palancas de acción en ecosistemas colaborativos.

### Cuadro 1

Marco CASI-F: dimensiones y aspectos para conducir la innovación sostenible

Dimensiones	Aspectos			
Comercio	Impulso ( <i>momentum</i> )	Prospectiva	Recursos	Movilización
Personas	Aptitud		Actitud	
Proceso	Catalizadores		Facilitadores	
Impacto	Transformación		Sostenibilidad	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Popper, R., Popper, M. y Velasco, G. (2020). Sustainable innovation assessment and management framework: principles, methodology and practice. En M. Martini, R. Hölsgens y R. Popper (Eds.), *Governance and Management of Sustainable Innovation: Learning from Experience to Shape the Future*. Springer; y Popper, R., Villarroel, Y. y Popper, R. W. (2025). Towards a sustainable disruptive growth model: integrating foresight, wild cards and weak signals analysis. *Foresight and STI Governance*, 19(1), 32–49. <https://doi.org/10.17323/fstig.2025.24753>.

Finalmente, para conectar la priorización de asuntos críticos (véase el diagrama 2) con la puesta en práctica, estas herramientas suelen converger en hojas de ruta de acción: un proceso de traducción deliberada desde hallazgos hacia decisiones operativas. En la práctica, las hojas de ruta de acción permiten convertir cada “asunto crítico” en acciones concretas organizadas según las dimensiones y aspectos del marco CASI-F (véase el cuadro 1), especificando responsables, hitos, plazos, recursos, indicadores y mecanismos de coordinación. Esto cumple dos funciones clave: i) reduce la brecha entre el diagnóstico y la ejecución, al especificar qué debe hacerse y quién debe hacerlo, y ii) habilita ciclos de aprendizaje, al permitir la revisión de supuestos, el ajuste de prioridades y la actualización de acciones conforme cambian el entorno y la información de que se dispone.

En conjunto, el análisis de asuntos críticos, el marco CASI-F y las hojas de ruta de acción constituyen un paquete metodológico coherente para conducir transiciones complejas: integrar perspectivas, priorizar con criterios explícitos, organizar las condiciones habilitantes y sostener la implementación mediante el aprendizaje continuo.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Popper, R., Popper, M. y Velasco, G. (2020). Sustainable innovation assessment and management framework: principles, methodology and practice. En M. Martini, R. Hölsgens y R. Popper (Eds.), *Governance and Management of Sustainable Innovation: Learning from Experience to Shape the Future*. Springer; y Popper, R., Villarroel, Y. y Popper, R. W. (2025). Towards a sustainable disruptive growth model: integrating foresight, wild cards and weak signals analysis. *Foresight and STI Governance*, 19(1), 32–49. <https://doi.org/10.17323/fstig.2025.24753>.

Experiencias recientes en América Latina y el Caribe muestran que la colaboración multiactor no solo eleva la calidad del diagnóstico, sino que también mejora la capacidad de decisión y acelera la implementación cuando se organiza con métodos, funciones y productos claros. En contextos de alta incertidumbre —como los vinculados a las transiciones verde y digital, las presiones territoriales o las disrupciones tecnológicas—, la cocreación aporta valor porque integra conocimiento distribuido, hace visibles tensiones y compensaciones, y permite transformar información dispersa en prioridades compartidas, reduciendo el riesgo de diagnósticos parciales o capturados por un solo sector (véase la sección B).

Más importante aún, la información disponible sugiere que la colaboración produce efectos duraderos cuando se consolida como una agenda continua —y no es simplemente un evento aislado—, mediante la combinación de espacios de diálogo de política pública, procesos de cocreación territorial y mecanismos de movilización sectorial, articulados con instrumentos que aseguren la trazabilidad entre la deliberación y la acción (por ejemplo, el análisis de asuntos críticos y las hojas de ruta de acción) (véase el recuadro III.2).

La colaboración multiactor produce resultados sostenibles cuando se organiza como trayectoria: mantiene una agenda compartida, traduce los diagnósticos en decisiones que pueden implementarse y renueva las prioridades mediante el aprendizaje. En línea con los marcos presentados en capítulos anteriores —referentes a las capacidades institucionales, los enfoques anticipatorios y las herramientas para conducir transiciones—, experiencias recientes en la región muestran cómo la prospectiva puede operar como infraestructura de coordinación entre niveles (nacional, territorial y sectorial) y entre comunidades (política pública, sector académico, sector productivo y ciudadanía).

#### **Chile (2025): articular plataformas, territorio y sector para construir compromisos**

En 2025 se realizaron en Chile un conjunto de actividades complementarias que ilustran lo que es un "ecosistema en movimiento". En Santiago, un diálogo de especialistas sobre gobernanza anticipatoria reforzó un principio clave: la anticipación debe incidir en las decisiones y no quedar solo en un ejercicio declarativo. En Chillán, un taller de cocreación territorial permitió alinear gobernanza, cultura, transformación digital e innovación sostenible en una hoja de ruta de acción del ecosistema regional. En Concepción, en un congreso internacional de bioeconomía se articularon las dimensiones de educación, cultura, gobernanza y marcos regulatorios y, en paralelo, se realizó un foro a modo de laboratorio práctico, en el que se utilizaron hojas de ruta de acción para convertir diagnósticos e ideas en propuestas y compromisos hacia un horizonte compartido. En conjunto, la secuencia muestra cómo combinar i) plataformas de diálogo, ii) cocreación a nivel subnacional y iii) movilización sectorial para pasar de acuerdos generales a compromisos verificables.

#### **Uruguay: continuidad metodológica y resiliencia de las hojas de ruta**

La experiencia uruguaya en bioeconomía forestal aporta información en el sentido de que la continuidad se construye cuando la cocreación se estructura con herramientas comunes y productos concretos. La implementación del marco común para la evaluación y gestión de la innovación sostenible (CASI-F) "de punta a punta" produjo como resultado 15 trayectorias de oportunidad, 15 hojas de ruta de acción y 511 recomendaciones, y mostró su resiliencia, al mantenerse activas hojas de ruta incluso después de cambios de gobierno. Esta experiencia refuerza una lección fundamental para la región: cuando se combinan un análisis estructurado, una gobernanza de la innovación sostenible y mecanismos de hoja de ruta, aumenta la trazabilidad entre la visión, la coordinación y la ejecución, con lo que se reduce la brecha entre el diagnóstico y la implementación.

#### **Mensaje para la región: la continuidad como elemento del diseño, no como deseo**

Estas experiencias sugieren que la innovación colaborativa se vuelve sostenible cuando combina los siguientes factores: i) plataformas de diálogo para alinear agendas; ii) cocreación territorial para traducir la diversidad en acuerdos operativos; iii) marcos comunes (como el marco CASI-F) para organizar las condiciones habilitantes, las responsabilidades y el seguimiento, y iv) hojas de ruta para establecer hitos, indicadores y mecanismos de revisión que permitan renovar el ciclo, produciendo aprendizaje. De este modo, la colaboración deja de ser ocasional y se transforma en una capacidad compartida y acumulativa.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de actividades realizadas en 2025, notas informativas sobre eventos y resultados de la implementación del marco común para la evaluación y gestión de la innovación sostenible (CASI-F) en el Uruguay.

#### **Recuadro III.2**

De la deliberación a la acción: continuidad de la prospectiva aplicada a la bioeconomía en Chile y el Uruguay

En términos operativos, el liderazgo del Estado se expresa en la capacidad para habilitar y ordenar dispositivos de colaboración —gobierno abierto y datos, laboratorios de innovación y redes de coproducción— que conviertan la deliberación multiactor en decisiones que puedan ser implementadas y aprendizaje acumulativo.

En este escenario, la conducción estatal desempeña un papel insustituible. Lejos de limitarse a corregir fallas de mercado, el Estado actúa como arquitecto del ecosistema, articulador de intereses y motor de la visión estratégica. Esta función implica movilizar recursos, alinear incentivos y garantizar que la innovación esté orientada a propósitos públicos, protegiendo el interés general y asegurando que las soluciones aborden

problemas críticos de manera efectiva. La perspectiva del Estado emprendedor refuerza esta visión al mostrar que las inversiones públicas tempranas —tanto en investigación como en plataformas tecnológicas e infraestructura blanda— son fundamentales para habilitar procesos de cocreación sostenidos y para generar capacidades endógenas que hagan posible transformar sectores completos. Sin embargo, esta tarea no puede ejercerse de manera unilateral: requiere articularse con el sector privado, el sector académico y la sociedad civil, integrando conocimientos diversos y asegurando que las soluciones sean viables, legítimas y coherentes con las aspiraciones de las personas (Mazzucato, 2014).

La experiencia internacional confirma la importancia de este liderazgo público estratégico. Las inversiones impulsadas en Europa a través del Pacto Verde Europeo y las iniciativas de Acción por el Clima muestran la forma en que los gobiernos pueden orientar transiciones sostenibles, movilizando conocimientos, actores y recursos en torno a misiones compartidas. En América Latina y el Caribe, los ejercicios de prospectiva liderados por el Estado —como los esfuerzos del Uruguay para desarrollar su bioeconomía forestal o las iniciativas de Chile para avanzar hacia la descarbonización de su matriz energética— evidencian que una acción pública anticipatoria y coordinada puede moldear mercados emergentes, estimular la innovación y generar trayectorias de desarrollo de largo plazo. Estos ejemplos demuestran que, cuando las instituciones adoptan un enfoque proactivo y emprendedor, se convierten en agentes transformadores capaces de generar valor público sostenible y fortalecer la capacidad de la región para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

No obstante, este liderazgo estratégico solo puede sostenerse sobre una base sólida de capacidades técnicas. La acumulación y renovación de estas capacidades se ha convertido en un requisito fundamental para el desarrollo en un contexto en que la innovación tecnológica transforma aceleradamente los procesos productivos y la gestión pública. Lejos de ser neutral, el cambio técnico tiende a favorecer a los trabajadores con educación superior y habilidades avanzadas, fenómeno ampliamente documentado como un cambio técnico con sesgo hacia las habilidades (Acemoglu, 2002). Este patrón, además de impulsar la productividad, contribuye al ensanchamiento de las brechas salariales y a la profundización de las desigualdades existentes. Para América Latina y el Caribe, una región donde estas asimetrías ya son significativas, el desafío es mayor: sin una fuerza laboral capaz de absorber, adaptar y utilizar tecnologías emergentes, las oportunidades de crecimiento quedan concentradas en pocos sectores y territorios. Por ello, la construcción de capacidades técnicas no debe entenderse solo como una política de capital humano, sino además como un componente estratégico del desarrollo y un habilitador central de un Estado anticipatorio y adaptativo.

En esta línea, el desafío de las capacidades puede abordarse mediante un enfoque de cadena institucional que articule tres dimensiones clave: en primer lugar, sistemas de inteligencia de habilidades apoyados en datos y enfoques prospectivos para anticipar brechas; en segundo lugar, la modernización curricular orientada a tecnologías de frontera —como la inteligencia artificial, la Internet de las cosas, la tecnología de cadenas de bloques y la ciberseguridad—, junto con competencias en materia de sostenibilidad, y en tercer lugar, la formación de formadores y el aprendizaje inmersivo como mecanismos para acelerar la adopción efectiva en aulas y entornos productivos. En paralelo, diversos marcos analíticos contemporáneos coinciden en que la transformación del sector público depende de contar con servidores que tengan competencias actualizadas y sean capaces de interpretar

datos, utilizar herramientas digitales, gestionar procesos de innovación y anticipar escenarios futuros. Invertir de manera sostenida en estas capacidades —desde la formación inicial hasta el aprendizaje continuo— resulta esencial para que el progreso tecnológico genere valor público, reduzca asimetrías y contribuya a un crecimiento más inclusivo, resiliente y sostenible (véase el capítulo IV).

De manera complementaria, situar a las personas en el centro significa que la cocreación no es solo una práctica técnica, sino también un proceso democrático. La ciudadanía aporta experiencias, expectativas, saberes y preocupaciones que son fundamentales para diseñar políticas legítimas y sostenibles. La información disponible muestra que cuando los ecosistemas incluyen espacios de participación continua —consultas, laboratorios ciudadanos, ejercicios de visualización de futuros o testeo colaborativo de prototipos— las innovaciones tienden a ser más relevantes, más equitativas y más resilientes en el tiempo. El marco metodológico CASI-F refuerza esta idea al subrayar que las dimensiones de personas, contexto e impacto deben analizarse como componentes inseparables de la innovación. Del mismo modo, el análisis de asuntos críticos permite mapear los aspectos tecnológicos, económicos, ambientales, políticos, sociales, éticos y espaciales que determinan la sostenibilidad de las intervenciones, lo que facilita el diseño de soluciones más contextualizadas.

En conjunto, estas experiencias y marcos dejan claro que la colaboración interinstitucional y la cocreación no son actividades accesorias, sino pilares para enfrentar desafíos que exigen nuevas formas de pensar, organizar y actuar. Al articular capacidades diversas y fomentar innovaciones situadas, estos enfoques permiten que los gobiernos asuman un papel estratégico en la conducción del desarrollo sostenible, transformando la complejidad en una oportunidad colectiva para generar valor público duradero.

## B. El gobierno abierto y los datos abiertos como habilitadores

El modelo de gobierno abierto —basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración— ha redefinido la manera en que los Estados interactúan con la sociedad y gestionan lo público. Más que un marco normativo, constituye un nuevo paradigma de gobernanza que rompe las barreras jerárquicas tradicionales y habilita espacios donde distintos actores cocrean soluciones, rediseñan servicios y generan valor público. En este proceso, los datos abiertos se han consolidado como un recurso estratégico que potencia la colaboración y acelera la innovación, permitiendo que la ciudadanía, el sector académico, el sector privado y las organizaciones sociales desarrollen aplicaciones, análisis y servicios orientados a necesidades concretas.

La expansión del enfoque de gobierno abierto ha ido acompañada por un debate profundo sobre su alcance y su papel en la transformación del Estado, especialmente en América Latina y el Caribe. La iniciativa intergubernamental voluntaria Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) ha sido clave en este proceso, al promover estándares, metodologías y mecanismos de cocreación que orientan a los países hacia prácticas de gobernanza más inclusivas, transparentes y colaborativas. Los planes de acción —cocreados por gobiernos y la sociedad civil— se han transformado en instrumentos de innovación institucional y han generado compromisos que van desde nuevos servicios digitales hasta reformas sectoriales en áreas como salud, justicia, vivienda, educación o medio ambiente (Torres, Naser y Barragán, 2025).

En los últimos años, muchos países de la región han avanzado hacia un enfoque más amplio de Estado abierto, que integra a los poderes Legislativo y Judicial, gobiernos subnacionales y el sector académico. Esta ampliación ha fortalecido la coherencia institucional y ha permitido aumentar la escala de innovaciones que nacen en territorios o sectores específicos, potenciando la capacidad del Estado para responder de manera más integral a los desafíos públicos. La incorporación del sector académico —especialmente a través de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA)— ha fortalecido la investigación aplicada, la producción de información y la formación de las capacidades necesarias para sostener este modelo (Torres, Naser y Barragán, 2025; Torres et al., 2023).

## 1. El gobierno abierto como motor de la innovación pública colaborativa

El enfoque de gobierno abierto impulsa la innovación porque transforma la manera en que se diseñan e implementan las políticas públicas. Su énfasis en la colaboración abre espacios de cocreación en los que la ciudadanía y otros actores no solo opinan, sino que formulan, diseñan y ponen a prueba nuevas soluciones en conjunto con las instituciones. Esto habilita la innovación en dos dimensiones: en los servicios y productos públicos, mediante laboratorios ciudadanos, procesos participativos, prototipos y plataformas digitales, y en los procesos de toma de decisiones, en los que amplían la deliberación pública, incorporan nueva información y fortalecen la legitimidad democrática.

Los compromisos cocreados en los planes de acción en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto muestran que los países de la región han utilizado este modelo para impulsar proyectos innovadores: laboratorios de innovación, plataformas y herramientas —incluidas soluciones basadas en inteligencia artificial— para el seguimiento de obras públicas, sistemas de contratación abierta, estrategias de justicia abierta, mecanismos para prevenir la violencia de género y modelos de gobernanza ambiental. En todos los casos, la lógica de gobierno abierto permitió incorporar nuevas voces, resolver problemas desde miradas diversas y crear servicios más centrados en las personas<sup>2</sup>.

A su vez, los gobiernos locales han cocreado en la región planes de acción que incluyen compromisos innovadores orientados a enfrentar distintos cuellos de botella del desarrollo y a impulsar las transformaciones estructurales necesarias para superarlos. En el cuadro III.1 se presentan algunos casos destacados que ilustran esta diversidad de desafíos y enfoques.

<sup>2</sup> Véanse los planes nacionales y subnacionales de gobierno abierto de los países de América Latina y el Caribe en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/opengov>.

### Cuadro III.1

#### Argentina, Colombia y México: experiencias de gobierno abierto local como motor de innovación y transformación

Pais	Gobierno subnacional	Plan de acción	Compromiso	Descripción del compromiso	Aspectos innovadores	Vínculo con las transformaciones requeridas en la región, según la visión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <sup>a</sup>
Argentina	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Plan de Acción – Buenos Aires, Argentina, 2025-2027	Laboratorio de Innovación Institucional para Promover Elecciones Accesibles e Inclusivas <sup>b</sup>	Accesibilidad electoral y diseño institucional para garantizar el ejercicio de derechos políticos de las personas con discapacidad. Busca mejorar la accesibilidad electoral mediante el codiseño y la prueba de soluciones, especialmente enfocadas en el instrumento de votación.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Uso de un laboratorio de innovación institucional como mecanismo permanente de reforma.</li> <li>2) Cocreación iterativa con organizaciones de personas con discapacidad.</li> <li>3) Testeo y prototipado de soluciones con enfoque de experiencia de los usuarios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Reducción de la desigualdad y aumento de la movilidad y la cohesión social, al disminuir las barreras que enfrentan las personas con discapacidad que limitan su inclusión política.</li> <li>b) Transformación digital: uso de tecnologías para mejorar la calidad de los servicios públicos.</li> <li>c) Capacidades del Estado fortalecidas: el Laboratorio de Innovación como mecanismo institucional que incluye la cocreación y el uso de información robusta para reformar procesos electorales.</li> </ol>
México	Estado de Jalisco	Plan de Acción – Jalisco, México, 2021-2024	Fortalecimiento e incorporación de nuevos elementos en la plataforma digital para la participación ciudadana en la elaboración y modificación de leyes <sup>e</sup>	Transparencia y participación en procesos legislativos mediante una plataforma de parlamento abierto. Busca incorporar nuevos elementos a la plataforma “Congreso Jalisco Abierto” para propiciar el interés del usuario y hacer su interacción más amigable.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Trabajo conjunto con el sector académico para el mejoramiento de la plataforma.</li> <li>2) Implementación de nuevos formatos de comunicación de la información.</li> <li>3) Enfoque de lenguaje claro y datos abiertos legislativos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Transformación digital: incorporación de nuevas funciones digitales y mejoras en la usabilidad y la carga de datos abiertos; plataforma interactiva.</li> <li>b) Capacidades del Estado fortalecidas: aporte a los procesos legislativos y la trazabilidad de las iniciativas de ley y formalización de espacios de participación.</li> <li>c) Reducción de la desigualdad y aumento de la movilidad y la cohesión social: al abrir la información y usar un lenguaje claro, reduce las barreras a la participación de grupos excluidos.</li> </ol>
Colombia	Santiago de Cali <sup>c</sup>	Plan de Acción de Colombia 2023-2025 (diciembre)	Transparencia de la Obra Pública en Santiago de Cali <sup>d</sup>	Ampliar el proceso de acceso a los planos relacionados con la obra pública o infraestructura de transporte que tendrá el Distrito de Cali para el período 2024-2027 mediante tableros interactivos insertos en una narrativa accesible y de fácil comprensión, así como brindar la posibilidad de descargar datos en formatos replicables y editables que se actualizarán una vez al mes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promoción de la transparencia del ciclo completo de la obra pública (planeación, contratación, ejecución y resultados).</li> <li>2) Entrega de datos técnicos de forma comprensible.</li> <li>3) Trabajo en interoperabilidad con otros sistemas nacionales.</li> <li>4) Promoción del seguimiento ciudadano.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Transformación digital: plataforma digital, datos abiertos e interoperabilidad.</li> <li>b) Capacidades del Estado fortalecidas: articulación interinstitucional, diálogo permanente, protocolos de apertura de datos que promueven la integridad y el control ciudadano.</li> <li>c) Gran impulso ambiental para promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático: monitoreo de la contribución de las obras públicas a la movilidad sostenible, la infraestructura verde, la reducción de emisiones y la resiliencia urbana.</li> <li>d) Macroeconomía para el desarrollo y fiscalidad sana y fuerte: los datos abiertos permiten observar y controlar el uso de los recursos, otorgando transparencia y eficiencia.</li> </ol>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP); y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-\*).

<sup>a</sup> La CEPAL ha identificado 11 transformaciones clave para superar las trampas estructurales que frenan el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad en la región: crecimiento rápido, sostenido, sostenible e inclusivo y desarrollo productivo con más productividad y empleo; reducción de la desigualdad y aumento de la movilidad y la cohesión social; ampliación de la protección social y del Estado de bienestar; educación efectiva para todos y acceso amplio a la formación profesional; avance hacia la igualdad de género y la sociedad del cuidado; gran impulso ambiental para promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático; transformación digital; migración segura, ordenada y regular; avance hacia una mayor integración económica regional y mundial; macroeconomía para el desarrollo y fiscalidad sana y fuerte, y —como eje transversal— capacidades del Estado fortalecidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024).

<sup>b</sup> Véase <https://www.opengovpartnership.org/es/members/buenos-aires-argentina/commitments/arba0009/>.

<sup>c</sup> El Quinto Plan de Acción Nacional de Estado Abierto de Colombia (2023-2025) incluye 24 compromisos nacionales y territoriales, de diferentes sectores del gobierno, agrupados en cinco ejes temáticos. Este compromiso corresponde al eje “Gobernanza pública efectiva para todo el territorio colombiano”.

<sup>d</sup> Véase <https://www.opengovpartnership.org/es/members/colombia/commitments/CO0108/>.

<sup>e</sup> Véase <https://www.opengovpartnership.org/es/members/jalisco-mexico/commitments/MXJL0002/>.

## 2. Los datos abiertos de gobierno, habilitadores para soluciones centradas en las personas

En paralelo, la apertura de datos gubernamentales ha producido una revolución en el acceso y uso de la información pública. Al liberar datos en formatos reutilizables, los gobiernos proveen la materia prima necesaria para que diversos actores desarrollen aplicaciones, visualizaciones, sistemas de alerta, mapas interactivos o herramientas de análisis que mejoran la calidad de vida de las personas y facilitan la interacción con los servicios públicos.

Los datos abiertos habilitan la innovación en al menos tres planos:

- i) Innovación en servicios públicos: aplicaciones que optimizan la movilidad urbana, permiten monitorear la planificación, ejecución y mantenimiento de infraestructura pública, facilitan el acceso a servicios de salud o permiten el seguimiento ciudadano de proyectos.
- ii) Innovación social: proyectos cívicos que utilizan información pública para resolver problemas comunitarios o mejorar la transparencia.
- iii) Innovación económica: creación de emprendimientos y modelos de negocio basados en el valor agregado de los datos públicos.

Los países de la región han impulsado la creación de portales de datos abiertos que contienen miles de conjuntos de información reutilizable. Sin embargo, el reto es avanzar hacia una mayor calidad, interoperabilidad y actualización de los datos, así como hacia una mayor participación en la definición de qué datos liberar, para asegurar que respondan a necesidades reales y permitan la generación de nuevas soluciones.

La información revisada muestra que el gobierno abierto no solo aumenta la transparencia: crea las condiciones institucionales, culturales y tecnológicas para innovar en el sector público. Al conectar la participación, la colaboración y el uso estratégico de datos, se impulsa un modelo de servicios públicos más centrado en las personas, basado en información robusta, capaz de anticiparse a necesidades emergentes y cocreado con múltiples actores.

Este ecosistema fortalece la confianza pública, incrementa la capacidad estatal para resolver problemas complejos y fomenta la sostenibilidad de las innovaciones, ya que estas emergen de procesos participativos, no solo de decisiones administrativas.

Por su parte, el uso y la reutilización de los datos abiertos de gobierno para crear aplicaciones web o aplicaciones móviles es crucial para potenciar la innovación y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Estas aplicaciones pueden transformar datos públicos en herramientas prácticas que faciliten el acceso a servicios, incrementen la transparencia y promuevan la participación ciudadana. Por ejemplo, las aplicaciones que utilizan datos de transporte público pueden optimizar las rutas y los horarios, mejorando la movilidad urbana; el acceso a datos de salud pública puede dar lugar a aplicaciones que ayuden a la ciudadanía a encontrar servicios médicos o monitorear brotes de enfermedades. Sin duda, la reutilización de datos abiertos no solo fomenta la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también impulsa la creación de soluciones tecnológicas que responden a las necesidades concretas de la sociedad. No obstante, es fundamental subrayar la importancia de proteger los datos personales y sensibles, así como de establecer criterios claros y responsables para su adecuada anonimización y gestión antes de su liberación. Un manejo inadecuado de la información puede generar riesgos para la privacidad y la seguridad de las personas, por lo que la apertura de datos debe ir acompañada de buenas prácticas en lo referente a la protección de datos<sup>3</sup>. En el recuadro III.3 se presentan algunos ejemplos de aplicaciones desarrolladas con datos de gobierno.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, los Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2022).

### Análisis de establecimientos de salud en Chile

La reutilización de datos permite explorar de manera interactiva información sobre los recintos de salud en Chile, analizar la distribución de los recintos públicos y privados, así como la distribución regional, y filtrar por tipos de establecimiento y atención.

[https://datos.gob.cl/data\\_reuse/c8aaad1a-95d9-4d46-98bb-efbbe4a6df9c](https://datos.gob.cl/data_reuse/c8aaad1a-95d9-4d46-98bb-efbbe4a6df9c)

### Oportunidades para el futuro en Colombia

Es una plataforma digital que facilita a los jóvenes colombianos acceso a oportunidades de empleo y educación, según sus habilidades, experiencia y preferencias, promoviendo así su desarrollo integral y su inserción en el ámbito académico y laboral.

[https://www.datos.gov.co/Trabajo/Poblaci-n-NINI-Entre-18-Y-28-A-os/yix6-7yeh/about\\_data](https://www.datos.gov.co/Trabajo/Poblaci-n-NINI-Entre-18-Y-28-A-os/yix6-7yeh/about_data)

### Metro de Panamá

Es una aplicación móvil para los usuarios del Metro de Panamá que proporciona acceso al plano del metro y a un mapa interactivo con la ubicación de las paradas y la indicación de la más cercana. Permite conocer las normas de uso del metro y la campaña del programa METROCULTURA, así como acceder a las últimas noticias, entre otra información.

<https://www.datosabiertos.gob.pa/showcase/metro-de-panama>

### Contrataciones PY en el Paraguay

Es una aplicación disponible para los proveedores o potenciales oferentes del Estado, que permite acceder diariamente a las licitaciones de las diferentes modalidades de compra publicadas en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas de la República del Paraguay. Los usuarios pueden también recibir alertas sobre las modificaciones en las licitaciones de su interés.

Contrataciones PY | Datos.gov.py

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de los sitios web oficiales de cada país.

### Recuadro III.3

América Latina y el Caribe: ejemplos de reutilización de datos abiertos de gobierno y aplicaciones (web o móviles) desarrolladas

Las iniciativas de datos abiertos deben concebirse como una oportunidad para estimular la innovación orientada al desarrollo sostenible. En este sentido, las instituciones públicas tienen la posibilidad de impulsar soluciones innovadoras que generen valor económico, social y ambiental, mediante la promoción de nuevas aplicaciones, el fortalecimiento de capacidades locales y el apoyo a la conformación de ecosistemas que contribuyan a un desarrollo más inclusivo y sostenible. La utilización de datos abiertos permite, además, sensibilizar a los encargados de la toma de decisiones gubernamentales sobre los profundos cambios que este nuevo paradigma introduce en la provisión de información a la ciudadanía, fomentando la innovación pública en la prestación de servicios más allá de la mera simplificación de trámites y del aumento de la transparencia informativa.

En consecuencia, los gobiernos deben propiciar el interés de los desarrolladores en los datos abiertos, con el fin de incrementar las probabilidades de que surjan innovaciones fructíferas y estimular el desarrollo económico mediante la creación de nuevas aplicaciones y servicios. Cuando los consumidores de datos consideran valiosos los nuevos usos de los datos abiertos liberados por los gobiernos, estos pueden, a su vez, incorporar dichas innovaciones, lo que les permite ofrecer beneficios de manera más directa y eficiente a la ciudadanía. Este aspecto resulta fundamental para el éxito de los esfuerzos impulsados por las instituciones públicas.

Si bien en la actualidad la mayoría de los países de la región disponen de un portal nacional de datos abiertos, persisten desafíos significativos en lo referente a la consolidación y mejora de estas iniciativas. El cumplimiento meramente formal de la publicación de conjuntos de datos resulta insuficiente si no se acompaña de

mecanismos institucionales que garanticen su actualización, calidad y pertinencia. En este sentido, es necesario fortalecer las capacidades técnicas mediante la incorporación de especialistas responsables de la curaduría y gestión de los datos. Asimismo, resulta fundamental promover instancias de diálogo y participación ciudadana que permitan identificar las demandas reales de información, así como asegurar la provisión de datos completos, primarios, actualizados, de libre reutilización y en formatos no propietarios o abiertos<sup>4</sup>. Idealmente, estos esfuerzos deben complementarse con el uso de datos enlazados, herramientas de visualización y recursos gráficos que faciliten la búsqueda, comprensión y análisis de la información por parte de diversos públicos.

Como se puede observar, las herramientas digitales, cuando se implementan con criterios inclusivos, un enfoque centrado en las personas y el soporte institucional adecuado, tienen el potencial de ampliar significativamente los espacios de participación democrática y de incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas, lo que favorece la implementación de Estados abiertos. Al reducir las barreras geográficas, logísticas y de información, estas herramientas facilitan una interacción más dinámica, continua y transparente entre la ciudadanía y los gobiernos. En este sentido, los datos abiertos constituyen un insumo fundamental para una participación informada y sustantiva, al permitir que las personas, las organizaciones sociales, el sector académico y sector privado comprendan mejor los problemas públicos, propongan soluciones basadas en información adecuada y sean cocreadores de políticas, servicios y aplicaciones de valor público. La digitalización puede potenciar la inclusión en los procesos participativos e incrementar su alcance y su calidad, mejorar el acceso a la información y habilitar nuevos canales de diálogo y colaboración. No obstante, estos beneficios no se producen de manera automática: la persistencia de brechas de acceso, conectividad y capacidades digitales —expresión de desigualdades estructurales en la región— puede traducirse en limitaciones en cuanto a quiénes participan y cómo lo hacen<sup>5</sup>. Por ello, resulta fundamental que las estrategias de transformación digital y de datos abiertos estén acompañadas de políticas públicas orientadas a cerrar dichas brechas, fortalecer las capacidades ciudadanas y garantizar una participación equitativa, significativa y sostenida, para consolidar así un modelo de gobierno abierto que combine tecnología, datos y participación a fin de generar mejores resultados públicos (Torres, Naser y Valenzuela, 2025).

## C. Los laboratorios de innovación pública, espacios de experimentación y aprendizaje

Como en otras regiones del mundo, en América Latina y el Caribe los laboratorios de innovación en el sector público están desempeñando un papel cada vez más relevante en la habilitación, facilitación y promoción de la innovación pública (Criado y Guevara-Gómez, 2021; Lewis et al., 2020). En la última década, estas iniciativas han experimentado un notable auge, tanto en términos de su creación dentro del sector público como del creciente interés académico que han suscitado (Brandalise y Werneck, 2023).

En este contexto, los laboratorios de innovación pública se definen como espacios que permiten incubar la innovación mediante la colaboración entre la administración pública, el sector privado, la sociedad civil y el sector académico. Estos laboratorios detectan y estudian problemas de interés público, diseñan prototipos de soluciones innovadoras y los ponen a prueba, buscando generar valor público. Suelen basarse en métodos de diseño que se enfocan en la cocreación y en lógicas de prototipado (Perini et

<sup>4</sup> Véase <https://biblioguias.cepal.org/gestion-de-datos-de-investigacion/formatos>.

<sup>5</sup> Véase información actualizada sobre las brechas de conectividad en la región en el Observatorio de Desarrollo Digital de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <https://desarrollodigital.cepal.org/es>.

al., 2020, p. 1). A través de procesos de cocreación que fomentan la innovación abierta y aprovechan la inteligencia colectiva, estos espacios contribuyen a la generación de nuevas capacidades estatales, alejándose de los enfoques tradicionales de intervención pública. En los casos más avanzados, funcionan como sistemas de apoyo transversal que fortalecen la gestión de la innovación en distintas áreas gubernamentales.

En ecosistemas más amplios, esta lógica se complementa con “laboratorios de cocreación” y entornos de aprendizaje aplicado ubicados en parques tecnológicos o incubadoras, donde equipos mixtos (conformados por estudiantes, emprendedores, actores del sector público y empresas) trabajan sobre desafíos reales y prototipos con potencial de ser llevados a una escala mayor.

Desde una perspectiva más amplia, los laboratorios de innovación pública pueden caracterizarse como espacios dinámicos en los que confluyen diversos actores, niveles de gobierno y disciplinas con el objetivo de articular soluciones adaptativas y escalables para los desafíos del sector público. Estos laboratorios, que pueden ser tanto estatales como no estatales, se han consolidado en América Latina y el Caribe como nodos clave para la experimentación y la cocreación con actores diversos para el diseño de políticas públicas centradas en las personas y basadas en información sólida. Asimismo, se han posicionado como referentes en la promoción de principios como la transparencia, la participación, la colaboración y la creatividad en la gestión pública.

Sobre la base de este marco general, a continuación se profundiza en las principales características de los laboratorios de innovación pública y se presentan distintas experiencias, distinguiendo entre aquellos vinculados a ministerios, secretarías u otras dependencias del gobierno central, aquellos que operan en el ámbito de gobiernos subnacionales y aquellos adscritos a universidades, organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales.

Un concepto central para comprender el funcionamiento de los laboratorios de innovación pública es el de inteligencia colectiva. Esta se entiende como la capacidad ampliada que emerge del trabajo conjunto de las personas y que representa algo más que la simple suma de las capacidades individuales<sup>6</sup>. La inteligencia colectiva es fundamental para la labor de estos espacios, ya que estimula la creatividad y posibilita el desarrollo de ideas innovadoras orientadas a abordar problemas públicos complejos. Este tipo de conocimiento se materializa cuando un colectivo enfrenta un desafío de manera deliberada, utilizando mecanismos efectivos de agregación de ideas y de toma de decisiones. Para que la inteligencia colectiva pueda expresarse, es necesario que se cumplan al menos tres condiciones: i) la existencia de un grupo de personas diverso en términos de conocimientos, habilidades y experiencias; ii) la presencia de mecanismos de agregación que faciliten la participación activa, el debate reflexivo y la generación de nuevos conocimientos, y iii) la implementación de procesos de toma de decisiones colectivas que permitan formular y validar soluciones innovadoras.

En virtud de las características antes descritas, los laboratorios de innovación pública pueden ser concebidos como verdaderos “espacios-frontera”, por cuanto facilitan la interacción entre actores con saberes, intereses y capacidades diversas. Desde esta perspectiva, desempeñan un papel estratégico en la adaptación de los gobiernos a los desafíos de la sociedad contemporánea, al impulsar modelos de gobernanza más abiertos, capaces de brindar respuestas y transparentes (Grandinetti et al., 2023). En este sentido, los laboratorios de innovación se convierten en aceleradores del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

<sup>6</sup> Véase más información en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, s.f.).

En línea con lo anterior, así como la innovación constituye un motor fundamental de los procesos de gestión del cambio, los laboratorios de innovación pública se configuran como entidades estratégicas para avanzar en las transformaciones necesarias del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe. Al promover una cultura de innovación en el sector público y ofrecer espacios de experimentación, metodologías colaborativas y herramientas para el diseño e implementación de soluciones, estos laboratorios facilitan la adopción de nuevos enfoques de política pública que contribuyen directamente a dichas transformaciones. En particular, su acción resulta clave para el fortalecimiento de las capacidades del Estado y sus instituciones, la gobernanza y el diálogo social.

De manera concreta, los laboratorios de innovación pública pueden apoyar la transformación productiva y la diversificación económica mediante el diseño de soluciones innovadoras orientadas al fortalecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como de las economías locales. Asimismo, pueden contribuir a la transición hacia modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles a través del prototipado de políticas de economía circular o de adaptación al cambio climático. En el plano social, estos espacios fortalecen la inclusión y la reducción de desigualdades mediante el diseño de servicios públicos centrados en las personas y cocreados con comunidades vulnerables. A su vez, impulsan la transformación digital del Estado mediante la experimentación con el uso de datos, la inteligencia artificial y los servicios digitales; refuerzan la gobernanza democrática a través de mecanismos de participación ciudadana y diálogo social, y contribuyen al fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público al promover nuevas formas de trabajo intersectorial, aprendizaje organizacional y toma de decisiones basadas en información robusta.

Si bien una proporción significativa de los laboratorios de innovación pública se encuentran vinculados a entidades gubernamentales, esta no constituye una condición excluyente. Existen diversos modelos organizativos en los que estas estructuras operan de manera autónoma o en colaboración con instituciones académicas, organismos internacionales o actores del sector privado. Por ejemplo, algunos laboratorios son impulsados por universidades como espacios de investigación aplicada, mientras que otros funcionan como redes colaborativas entre distintos niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Esta diversidad de arreglos institucionales les permite adaptar sus estrategias y enfoques a las particularidades de cada contexto político e institucional, ampliando así su impacto potencial en la transformación del sector público.

Dentro de este conjunto, los laboratorios de innovación pública adscritos a instituciones estatales se configuran como unidades o departamentos especializados que operan en organismos gubernamentales. Su labor se orienta al desarrollo, prueba e implementación de soluciones innovadoras dirigidas a mejorar la gestión pública, los servicios y las políticas públicas. La creación de este tipo de laboratorios responde, en general, a la necesidad de modernizar el aparato estatal, incrementar la eficiencia administrativa, fomentar una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y aumentar la confianza ciudadana en estos procesos.

Concebidos como espacios de experimentación y cocreación, estos laboratorios operan habitualmente según principios de diseño centrado en las personas, metodologías ágiles y modalidades de prototipado iterativo, lo que les permite aprender de manera incremental y ajustar las soluciones sobre la base de la información generada en el proceso.

Finalmente, cabe destacar que los laboratorios de innovación pública constituyen una manifestación concreta de la creciente disposición de las instituciones estatales a abrirse a nuevas formas de gestión, colaboración y creación de valor público. Su surgimiento y su consolidación dan cuenta de un cambio progresivo en la cultura organizacional del sector público, que ha ido ampliando las nociones tradicionales de innovación, en parte gracias a experiencias exitosas que han demostrado que innovar no implica desinstitucionalizar, sino más bien renovar las prácticas y las estructuras con una lógica reflexiva, deliberativa y orientada a resultados.

## 1. Principales objetivos de los laboratorios de innovación pública

En lo que sigue se analizan los principales objetivos de los laboratorios de innovación pública, ya sea que estén adscritos a entidades gubernamentales —a nivel nacional, subnacional o local— o que operen en el ámbito académico, de la sociedad civil o de otras organizaciones. Dichos objetivos se pueden sintetizar en los siguientes cinco:

- i) Modernizar la gestión pública y optimizar la eficiencia del Estado: este objetivo se refiere a la modernización de los procesos administrativos, la reducción de costos, la optimización de recursos y la superación de las ineficiencias estructurales. Para ello, es clave promover la adopción de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial y la ciencia de datos, con el fin de incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos, la prestación de servicios públicos y la eficiencia institucional.
- ii) Fomentar una cultura de innovación y experimentación: los laboratorios de innovación buscan impulsar una cultura organizacional basada en el aprendizaje continuo, la adaptabilidad y la mejora constante. La incorporación de metodologías ágiles, así como de prácticas de experimentación y prototipado en el diseño de políticas públicas, permite validar propuestas de manera temprana y minimizar los riesgos asociados a su implementación.
- iii) Desarrollar soluciones innovadoras a problemas complejos: frente a desafíos como el cambio climático, la migración, la seguridad o la baja natalidad, entre otros, los laboratorios de innovación pública facilitan la exploración de enfoques creativos y disruptivos que las estructuras tradicionales del Estado no han logrado abordar de manera eficaz.
- iv) Promover la participación ciudadana y la colaboración multisectorial: este objetivo se vincula con la implementación de mecanismos de cocreación y consulta abierta orientados a democratizar la toma de decisiones y aprovechar la inteligencia colectiva. Asimismo, comprende el fomento de la corresponsabilidad, la inclusión y la representación, y el impulso de alianzas estratégicas entre los sectores público, académico y privado y la sociedad civil. Este enfoque multisectorial favorece el intercambio de conocimientos, la transferencia tecnológica y la generación de sinergias.
- v) Fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basada en información adecuada: al brindar acceso a la información y difundir los resultados de las políticas públicas, los laboratorios de innovación contribuyen a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones. A su vez, promueven una toma de decisiones más informada y efectiva, basada en el uso de datos abiertos y evaluaciones de impacto orientadas a la mejora continua de la gestión gubernamental.

Más allá de estos objetivos compartidos, los laboratorios de innovación pública aplican en su quehacer cotidiano diversas metodologías, enfoques y modelos de gestión para fomentar la cultura de la innovación y materializar nuevas ideas.

En algunos casos, el trabajo se centra en el diseño de políticas y servicios mediante metodologías como el pensamiento de diseño (*design thinking*), combinadas con prácticas de experimentación y prototipado. En otros, la labor se articula estrechamente con el uso intensivo de datos para la toma de decisiones, un área en que los macrodatos, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático se han convertido en herramientas estratégicas. Asimismo, existen laboratorios de innovación orientados a la generación de información debidamente validada, cuyo propósito es contribuir a la evaluación rigurosa de políticas y programas mediante experimentos sociales, evaluaciones de impacto

y métodos científicos. A ello se suman los laboratorios de participación ciudadana, enfocados en el fortalecimiento de la democracia participativa, y los laboratorios de transformación digital, cuyo objetivo es acelerar la digitalización del sector público y la adopción de tecnologías emergentes en la gestión gubernamental.

Estas caracterizaciones no son excluyentes ni estáticas. En la práctica, los laboratorios suelen combinar múltiples metodologías y enfoques, lo que hace de su cualidad de interdisciplinarios un elemento central. Además, el ecosistema de la innovación gubernamental es dinámico, lo que da lugar a nuevas tipologías en respuesta a los cambios tecnológicos, sociales y políticos.

La propia naturaleza de estos espacios permite, por ejemplo, que un laboratorio de diseño incorpore herramientas de análisis de datos para fortalecer la formulación de políticas basadas en esa información o que un laboratorio de participación ciudadana utilice metodologías de transformación digital para promover la deliberación pública a través de plataformas virtuales. Este carácter multidimensional refuerza su capacidad de adaptación a contextos específicos y amplía su impacto en la modernización del Estado y la mejora de los servicios públicos.

En este marco, resulta fundamental analizar las formas de articulación entre los laboratorios, su capacidad para construir redes colaborativas, compartir aprendizajes y ampliar la escala de las soluciones a nivel regional. Lejos de ser entidades homogéneas, los laboratorios de innovación pública presentan una notable diversidad en cuanto a su orientación estratégica, grado de autonomía, métodos de trabajo y vínculos con actores estatales y no estatales. Esta heterogeneidad refleja tanto las distintas concepciones de la innovación en el sector público como las tensiones existentes entre la experimentación y la institucionalización.

En contextos crecientemente complejos, marcados por demandas ciudadanas de mayor transparencia, eficiencia y corresponsabilidad, los laboratorios de innovación pública se configuran como espacios intermedios entre la política y la gestión, entre la burocracia tradicional y la creatividad social. En ellos es posible ensayar soluciones, generar nueva información y construir legitimidad desde una lógica de aprendizaje continuo. De allí que su estudio no deba limitarse a una descripción estática, sino que busque capturar su dinámica institucional, su capacidad de agencia y su potencial transformador en los procesos de reforma y modernización del Estado.

## 2. Contextualización y análisis histórico

Entre los primeros laboratorios de innovación del mundo se encuentran MindLab, creado en 2002 en Dinamarca, e Innovation Lab, establecido en 2005 en el Reino Unido. Ambos marcaron una tendencia a la que posteriormente se sumarían otros países y sentaron las bases metodológicas de las primeras experiencias en América Latina y el Caribe. Un ejemplo de ello es la creación de GNova Lab en el Brasil, en 2016, como resultado de una colaboración entre la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de ese país y MindLab. En una línea similar, el Laboratorio de Gobierno de Chile colabora actualmente con Guatemala para avanzar en la creación de un laboratorio de innovación en ese país<sup>7</sup>. Estos ejemplos evidencian que la colaboración constituye un rasgo estructural de los laboratorios de gobierno, tanto en el mundo como en la región.

En América Latina y el Caribe, unos de los primeros laboratorios de innovación pública —si no los primeros— son el Laboratorio para la Ciudad, fundado en la Ciudad de México en 2013, y el LABHacker, en el Brasil, una iniciativa que surgió a partir de la propuesta de los participantes en una maratón de programadores (una actividad

<sup>7</sup> Véase más información sobre los laboratorios de innovación mencionados de Chile y el Brasil en el apartado 3 de esta sección.

también conocida como maratón de *hackers* o hackatón) que tuvo lugar en la Cámara de Diputados de ese país en octubre de ese mismo año. Posteriormente, en 2014, se creó en la Argentina el Laboratorio de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, un espacio de innovación pública dependiente del Ministerio de Modernización de la ciudad, con un enfoque centrado en la cocreación de políticas públicas y la participación ciudadana. En 2015, Chile inauguró el Laboratorio de Gobierno, el primer laboratorio de innovación pública con alcance nacional en América Latina, dedicado a impulsar la innovación en el sector público mediante la colaboración entre diversas instituciones y la ciudadanía.

Estos laboratorios surgieron como espacios de experimentación con nuevas metodologías —el diseño centrado en las personas, la ciencia de datos y la colaboración multisectorial, entre otras—, con el objetivo de mejorar las políticas públicas y la prestación de servicios gubernamentales. Sin embargo, su evolución en los últimos años ha sido desigual. El Laboratorio para la Ciudad, en México, por ejemplo, dejó de operar oficialmente en 2018, aunque durante su funcionamiento, entre 2013 y 2018, se consolidó como un espacio innovador que promovió la colaboración entre los ciudadanos, la sociedad civil, el sector académico y el gobierno para cocrear soluciones urbanas y políticas públicas centradas en las necesidades de los habitantes. Si bien ya no se encuentra activo, su legado permanece en diversas iniciativas actuales orientadas a fortalecer la participación ciudadana y la innovación en la gestión pública de la ciudad.

Por su parte, el Laboratorio de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires también dejó de operar; no obstante, su existencia marcó un hito en la Argentina, al haberse constituido como uno de los primeros espacios institucionales dedicados a la innovación pública. Su énfasis en la participación ciudadana y la cocreación de políticas públicas sentó las bases para iniciativas posteriores tanto en el país como en la región, promoviendo una gestión pública más abierta, inclusiva y centrada en las necesidades de la ciudadanía.

Como se ha señalado, en la región se han desarrollado diversos modelos de laboratorios de innovación que difieren en su adscripción institucional, enfoque y alcance. Algunos operan dentro de ministerios o secretarías nacionales, mientras que otros dependen de gobiernos subnacionales; asimismo, existen iniciativas vinculadas a universidades o al sector privado. A continuación, se presentan algunos ejemplos destacados<sup>8</sup>.

### 3. Laboratorios de innovación pública adscritos a ministerios y secretarías

#### a) Laboratorio de Gobierno de Chile

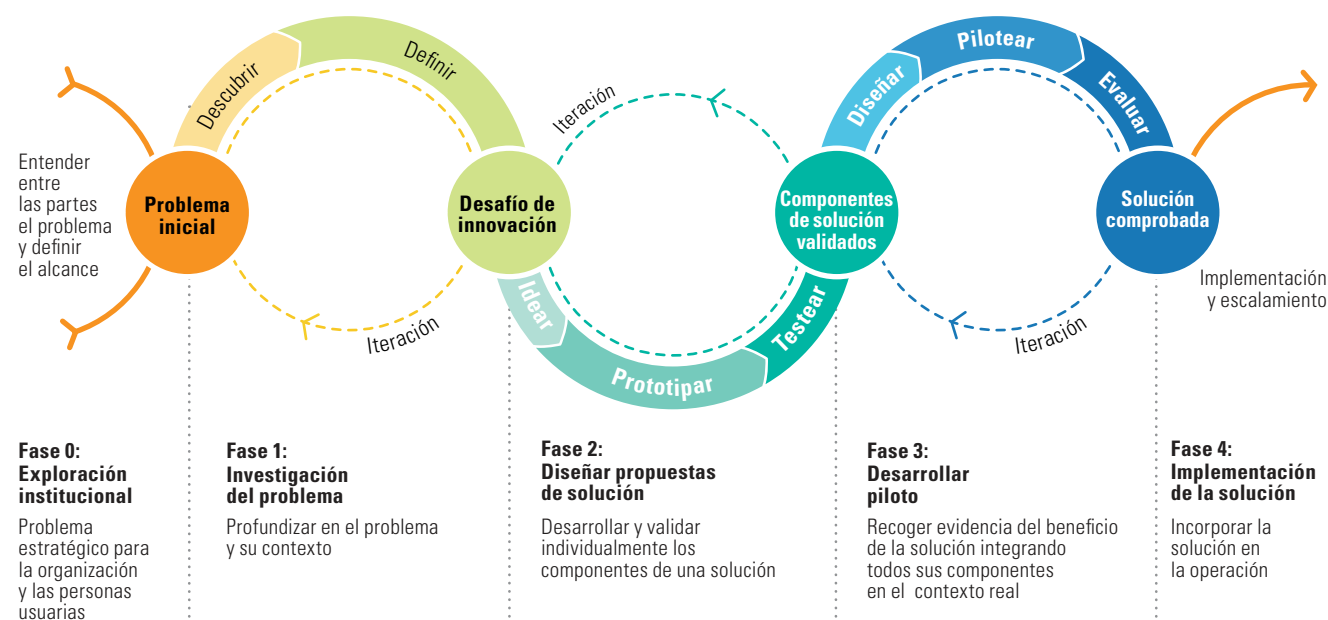
El Laboratorio de Gobierno de Chile fue creado en 2015 en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Desde 2022, se encuentra formalmente integrado al Ministerio de Hacienda. Su misión es acompañar a servidores públicos e instituciones en sus procesos de innovación, asegurando que las prácticas implementadas sean sostenibles

<sup>8</sup> Los ejemplos que se mencionan incluyen tanto laboratorios de innovación pública que aún se encuentran en funcionamiento como otros que han cerrado sus puertas. Aunque ya no están activos, el Laboratorio para la Ciudad, de México, Mi Nariño Lab, de Colombia, y SantaLab, de la Argentina, fueron experiencias que resultan fundamentales para entender la evolución de la innovación pública en América Latina. El Laboratorio para la Ciudad (2013-2018) fue pionero como espacio híbrido que reunió al gobierno y la ciudadanía, con un enfoque experimental que integró la tecnología, el arte, el urbanismo y la participación ciudadana. Por su parte, Mi Nariño Lab (2016-2021) marcó un hito al adoptar el gobierno abierto como eje estructurante de una gestión subnacional, con lo que llevó la innovación a territorios históricamente excluidos. Al mismo tiempo, SantaLab (2016-2019) fue uno de los primeros laboratorios públicos provinciales de la Argentina e impulsó metodologías de cocreación en una escala gubernamental intermedia. Aunque estas iniciativas ya no están operando, tuvieron un fuerte impacto simbólico y práctico, que inspiró nuevas formas de gobernanza en distintos niveles del Estado.

y estén alineadas con las necesidades públicas. Para el desarrollo de sus actividades y la generación de valor público, el Laboratorio basa su quehacer en cinco principios de la innovación pública: la centralidad de las personas, el enfoque multidimensional, la creación colaborativa, la información sólida como base y la orientación a la implementación. En ese marco, el Laboratorio desarrolla tres líneas de acción principales: la consultoría Ágil, la Red de Innovadores Públicos y el índice de innovación pública.

La consultoría Ágil apoya a las instituciones públicas mediante asesorías que acompañan el desarrollo de proyectos a través de una metodología de innovación pública ágil. Esta metodología comprende diversas fases que permiten la experimentación y el aprendizaje a partir de la prueba y el error, sobre la base del trabajo colaborativo entre distintos actores del ecosistema de innovación (véase el diagrama III.1). Asimismo, la consultoría Ágil ofrece asesorías de orientación a las instituciones públicas para abordar situaciones específicas, con el apoyo de alguna de las fases de la metodología mencionada.

**Diagrama III.1**  
Fases de la metodología Ágil del Laboratorio de Gobierno de Chile



**Fuente:** Laboratorio de Gobierno de Chile. (s.f.). Metodología Ágil. <https://www.lab.gob.cl/consultoria-agil/metodologia>.

La Red de Innovadores Públicos, en tanto, se creó con los objetivos de fomentar el aprendizaje mediante herramientas y metodologías de innovación pública, conectar a funcionarios públicos con otros actores del ecosistema de innovación y compartir experiencias y soluciones innovadoras ya implementadas. La Red está integrada por funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y miembros del ámbito académico comprometidos con la mejora continua de los servicios gubernamentales y actualmente cuenta con más de 32.000 miembros.

Por último, el índice de innovación pública (IIP) del Laboratorio de Gobierno, desarrollado en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene por objetivo medir y fortalecer las capacidades de innovación de los servicios públicos. Este instrumento permite a las instituciones del Estado conocer las capacidades con que cuentan para diseñar e implementar soluciones innovadoras, adaptándose a contextos sociales complejos y a las demandas cambiantes de la ciudadanía. El IIP

proporciona información clara y orientadora para la toma de decisiones, promoviendo una gestión pública más efectiva, colaborativa y centrada en las personas. Desde su lanzamiento, en 2019, este índice ha sido adoptado por un número creciente de instituciones públicas en Chile y se ha convertido en una plataforma estratégica para la modernización del Estado (véase el capítulo IV).

El Laboratorio de Gobierno también participa en otras instancias en las que pone a disposición sus herramientas y su conocimiento para contribuir a un Estado innovador y colaborativo. En este sentido, ha acompañado la realización de diálogos que han sido esenciales en el país para la generación de pactos en torno a temas relevantes de política pública, como el diseño de los lineamientos estratégicos de la nueva institucionalidad del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)<sup>9</sup>.

## b) GNova Lab en el Brasil

GNova Lab es un laboratorio de innovación pública creado por el Gobierno del Brasil y vinculado a la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Su misión es fomentar el uso de datos, la digitalización y la inteligencia artificial para mejorar la toma de decisiones gubernamentales, mediante el desarrollo de proyectos prácticos de experimentación en colaboración con instituciones del sector público, con el fin de implementar soluciones a desafíos públicos.

La plataforma Desafíos, impulsada por GNova Lab, constituye una de las experiencias más destacadas de innovación abierta en América Latina y el Caribe. Su propósito es movilizar la inteligencia colectiva de la sociedad para resolver problemas públicos de manera colaborativa, superando los enfoques tradicionales de diseño de políticas públicas. La plataforma ofrece a los gestores públicos un entorno en el que pueden plantear retos concretos y recibir propuestas de solución provenientes de múltiples sectores, promoviendo una innovación participativa, transversal y orientada al impacto. Esta iniciativa toma como punto de partida el reconocimiento de que los problemas públicos complejos requieren de nuevas perspectivas y de la creatividad distribuida en la ciudadanía; por ello, la plataforma no solo busca generar soluciones concretas, sino también fomentar una cultura pública de experimentación y aprendizaje compartido. Hasta la fecha, esta iniciativa se ha traducido en una inversión de 81 millones de reales en las soluciones seleccionadas.

Asimismo, GNova Lab promueve una cultura de la innovación en la gestión pública a través de la cocreación y el uso de metodologías ágiles, el fortalecimiento de alianzas entre diversos actores y la formación y capacitación de servidores públicos, entre otras acciones.

En términos de impacto, GNova Lab ha convocado la participación de más de 60.000 personas en la Semana de la Innovación desde 2017, ha sumado la adhesión de 22 ciudades al programa Ciudades que Transformam (véase el recuadro III.4) y ha publicado 18 documentos sobre innovación en el gobierno.

<sup>9</sup> Véase <https://www.lab.gob.cl/proyectos-agil/sbap>.

#### Recuadro III.4 Ciudades que transforman

El programa Ciudades que Transformam, en el Brasil, busca promover el intercambio de conocimientos entre distintos actores del sector público, el sector privado y la sociedad civil, con especial atención en los funcionarios municipales, a quienes se brinda apoyo técnico y metodológico para que aborden desafíos vinculados a la promoción de ciudades más inclusivas, diversas y emprendedoras. Desde 2021, este programa de GNova Lab ha contribuido de manera significativa a la capacitación de servidores públicos en materias de innovación vinculadas a temas como la inclusión social, la movilidad urbana y la seguridad alimentaria.

Ciudades que Transformam tiene como objetivo avanzar en la transformación digital del sector público, mejorar la calidad de vida urbana, promover la sostenibilidad ambiental y fortalecer las comunidades mediante la participación ciudadana. En este sentido, es un programa abierto a todas las ciudades del Brasil, entre las cuales se selecciona a aquellas que demuestran disposición para implementar procesos de innovación urbana y transformación digital con un enfoque colaborativo.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de GNova Lab. (s.f.). *Ciudades que Transformam*. <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas>.

### c) Aprendizajes y desafíos

Las experiencias de GNova Lab en el Brasil y del Laboratorio de Gobierno de Chile muestran que los laboratorios de innovación pública pueden fortalecer de manera significativa la capacidad de los gobiernos nacionales para diseñar e implementar soluciones innovadoras a problemas públicos complejos. Ambos casos evidencian que la innovación pública es más efectiva cuando se concibe como un proceso estructurado, colaborativo y orientado a resultados, y no únicamente como una práctica experimental aislada.

Un aprendizaje fundamental se refiere a la importancia de institucionalizar la innovación. En el caso de Chile, el Laboratorio de Gobierno ha logrado avanzar desde una lógica experimental hacia una función consolidada dentro del aparato estatal, que integra metodologías de innovación en todo el ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la implementación y su despliegue a la escala requerida. Su apuesta por “burocratizar la innovación” —en el sentido de dotarla de reglas, procedimientos, gobernanza y legitimidad— ha sido clave para evitar que esta dependa exclusivamente de voluntades individuales o coyunturas políticas.

GNova Lab, por su parte, aporta aprendizajes relevantes en materia de innovación abierta, uso estratégico de datos y colaboración intersectorial, demostrando que los desafíos públicos pueden abordarse de manera más efectiva si se moviliza la inteligencia colectiva de la sociedad y se generan espacios institucionales para experimentar con soluciones provenientes de múltiples actores.

No obstante, estas y otras experiencias también ponen en evidencia desafíos persistentes, en ámbitos como la sostenibilidad institucional de los laboratorios, la dificultad de integrar aprendizajes innovadores en burocracias tradicionales, el temor al error que existe dentro del sector público y el riesgo de que los procesos de mediano plazo se vean interrumpidos como consecuencia de los cambios políticos.

Dichos desafíos ponen de relieve la importancia de construir ecosistemas de innovación distribuidos, que permitan que la innovación no se concentre en un solo laboratorio, sino que se convierta en una práctica cotidiana, compartida y replicable dentro del Estado.

Estos aprendizajes resultan especialmente valiosos para experiencias emergentes. En primer lugar, la experiencia comparada sugiere que no es indispensable contar con grandes estructuras o cuantiosos recursos iniciales para generar impacto. Tanto GNova Lab como el Laboratorio de Gobierno comenzaron con equipos relativamente acotados, priorizando la claridad de la misión, la experimentación aplicada y la colaboración estratégica.

El Laboratorio de Innovación de Políticas para el Desarrollo y la Protección Social (LabGob) del Centro Hondureño para el Estudio de Políticas de Estado en el Sector Social (CHEPES), creado en 2022 junto con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), constituye un ejemplo relevante de cómo este tipo de iniciativas pueden generar valor en contextos de limitaciones presupuestarias y de capital humano. El hecho de que el Laboratorio haya logrado apoyar procesos de formulación de políticas, elaborar publicaciones y ofrecer capacitaciones demuestra que los laboratorios de innovación pueden funcionar como plataformas de aprendizaje acelerado, especialmente en el caso de equipos jóvenes<sup>10</sup>.

Otro aprendizaje clave para iniciativas emergentes se refiere a la importancia del acompañamiento técnico y de las alianzas internacionales. Estas no solo fortalecen las capacidades técnicas, sino que también otorgan legitimidad institucional y reducen los riesgos asociados a la experimentación en contextos políticos y administrativos frágiles.

Finalmente, tanto la experiencia hondureña como los casos del Brasil y Chile subrayan que uno de los desafíos estratégicos para el futuro es transitar desde la realización de ejercicios de innovación puntuales hacia la consolidación de la innovación como una función permanente del Estado. Para ello, será clave avanzar progresivamente en la formalización de procesos, la generación de información relevante y la inserción del laboratorio en los circuitos regulares de toma de decisiones, sin que pierda la flexibilidad y el enfoque experimental que dan sentido a estas iniciativas.

## 4. Laboratorios de innovación pública adscritos a gobiernos subnacionales

Los laboratorios de nivel subnacional han demostrado ser espacios flexibles y adaptables, capaces de responder a problemáticas específicas de sus territorios mediante soluciones innovadoras. Puesto que operan más cerca de la ciudadanía y de los desafíos concretos de cada territorio, ofrecen una valiosa oportunidad para generar soluciones centradas en las personas, especialmente en contextos de crisis o urgencia (véase el cuadro III.2). No obstante, su institucionalidad continúa siendo frágil, ya que son muy vulnerables a los cambios de administración, como se ha observado en la práctica.

### Cuadro III.2

América Latina y el Caribe: ejemplos de laboratorios de innovación adscritos a gobiernos subnacionales

Nombre	Ciudad	País	Período de funcionamiento	Objetivos, funciones o enfoque
Laboratorio para la Ciudad	Ciudad de México	México	2013-2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Generar entendimiento común</li> <li>– Prototipar procesos colaborativos con participación de múltiples actores</li> </ul>
Mi Nariño Lab	Nariño	Colombia	2016-2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Centralidad del gobierno abierto</li> <li>– Centrado en las comunidades rurales y poblaciones vulnerables</li> </ul>
SantaLab	Santa Fe	Argentina	2016-2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transformación de la gestión pública mediante la innovación abierta, la participación y la cocreación</li> </ul>
CorLab	Córdoba	Argentina	De 2019 a la actualidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promoción de la innovación pública y social mediante la colaboración multiactor</li> <li>– Centrado en una ciudad inteligente, inclusiva y sostenible mediante tecnologías, datos abiertos y participación ciudadana</li> <li>– Enfoque GovTech<sup>a</sup> en un ecosistema de emprendimientos y empresas emergentes</li> </ul>
Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá (IBO)	Bogotá	Colombia	De 2021 a la actualidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Articulación de actores para diseñar e implementar políticas y servicios públicos más efectivos, accesibles y centrados en las necesidades ciudadanas</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información de sitios oficiales.

<sup>a</sup> GovTech es un enfoque de modernización del sector público que integra tecnologías digitales emergentes para mejorar la gestión gubernamental y la prestación de servicios centrados en la ciudadanía.

<sup>10</sup> Véase <https://chepes.sedesol.gob.hn/lab-gob/>.

En síntesis, los laboratorios de innovación pública en el ámbito subnacional presentan importantes beneficios derivados de su cercanía con los territorios, que les permite comprender de manera más directa los problemas públicos, incorporar el conocimiento local y cocrear soluciones ajustadas a la realidad específica de cada comunidad. Esta proximidad favorece la realización de procesos más participativos, ágiles y contextualizados, fortaleciendo la legitimidad y la capacidad de respuesta de las políticas públicas. Sin embargo, estos beneficios conviven con desafíos estructurales significativos, especialmente en términos de sostenibilidad institucional, continuidad política y capacidad operativa de estas iniciativas. La fragilidad de los laboratorios frente a los cambios de administración pone en riesgo los aprendizajes acumulados y limita su impacto a largo plazo. Enfrentar estas limitaciones exige fortalecer las redes territoriales de innovación, invertir en la formación continua de los funcionarios locales y asegurar estructuras organizativas estables, con marcos de gobernanza claros y presupuestos protegidos, para que estos laboratorios puedan consolidarse como actores permanentes y estratégicos del ecosistema de políticas públicas, y no queden solo en iniciativas aisladas o efímeras.

## 5. Laboratorios de innovación pública adscritos a universidades, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales

Además de los laboratorios institucionales vinculados a gobiernos nacionales o subnacionales, en América Latina y el Caribe han emergido diversos laboratorios de innovación pública impulsados por universidades, organizaciones de la sociedad civil y otros actores. Estos espacios funcionan como nodos autónomos de experimentación, cocreación y transferencia de conocimiento, y actúan como puentes entre el conocimiento académico, las demandas ciudadanas y las necesidades de transformación del Estado. Su inserción en entornos académicos les permite acceder a metodologías de investigación rigurosas, explorar enfoques transdisciplinarios y formar a nuevas generaciones de profesionales con competencias en innovación pública. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil aportan un anclaje territorial clave y una vocación de trabajo con comunidades tradicionalmente excluidas, lo que les permite incidir en las políticas desde una lógica más horizontal y participativa.

El GobLab UAI es el laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez en Chile. Se enfoca en la aplicación de ciencia de datos, tecnologías emergentes e inteligencia artificial para resolver desafíos públicos. Ha colaborado con municipios, ministerios y organismos internacionales en proyectos de análisis predictivo, automatización y diseño de políticas públicas basadas en datos. Su carácter universitario le permite actuar como un nodo de transferencia de conocimiento, vincular la investigación aplicada con necesidades públicas concretas y formar talento público con capacidades digitales avanzadas (véase el recuadro III.5).

Algoritmos Públicos es una plataforma que centraliza iniciativas del GobLab UAI en relación con el uso responsable y transparente en el Estado chileno de algoritmos, inteligencia artificial (IA) y sistemas automatizados. Su objetivo es contribuir al mejoramiento de la gobernanza y la apertura de datos en el país, en estrecha vinculación con las transformaciones que requiere el modelo de desarrollo de la región. Además, los proyectos que se desarrollan en el marco de esta iniciativa buscan contribuir en ámbitos específicos como la educación, la protección social y la salud.

La plataforma se compone, por una parte, de un repositorio de algoritmos públicos que dispone de información asociada a sistemas de soporte o tomas de decisiones automatizadas desarrolladas o implementadas. La información se puede buscar según una clasificación de gasto funcional, según su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o por referencia geográfica. Por otra parte, ofrece herramientas de algoritmos éticos para apoyar a organismos nacionales o internacionales en la incorporación de estándares de responsabilidad en los proyectos de ciencia de datos; ejemplo de ello son las herramientas de evaluación de impacto algorítmico (EIA) y la ficha de transparencia.

Algunas iniciativas que se han desarrollado en este espacio son las siguientes:

- Modelo predictivo de no cobros de la pensión garantizada universal del Instituto de Previsión Social: utiliza ciencia de datos para anticipar qué personas no cobrarán este beneficio previsional, con el fin de disminuir la prescripción de las pensiones no cobradas, contactando a tiempo a quienes sea necesario para facilitar el cobro del beneficio.
- Algoritmo para priorizar listas de espera del Ministerio de Salud: en 2018 se diseñó e implementó un sistema innovador para la gestión de las listas de espera quirúrgicas y de consultas médicas que no se incluyen en las Garantías Explícitas en Salud (GES) del país. El sistema permite la priorización de los casos según factores de riesgo como la presencia de tumores malignos, condiciones de salud crónicas y edad, entre otros.
- Análisis con IA de imágenes de fotomonitorio para identificación y catastro de fauna nativa de la Corporación Nacional Forestal (CONAF): para llevar a cabo estrategias de conservación de la fauna nativa en Chile es fundamental el monitoreo de las especies invasivas que ponen en peligro el ecosistema. Sin embargo, las cámaras dispuestas para dicho monitoreo capturan un gran número de imágenes que no siempre son útiles para esa tarea y dificultan un trabajo eficiente. Por ello, en un trabajo conjunto, la CONAF y estudiantes de la Universidad del Bio-Bío, con el apoyo de la Universidad Adolfo Ibáñez, implementaron un modelo de etiquetado de especies que facilita la labor mediante el entrenamiento de modelos de redes neuronales. Este es un ejemplo destacable de colaboración interinstitucional entre los sectores público y académico, que se complementa con una plataforma<sup>a</sup> que permite visualizar el fotomonitorio de las áreas protegidas, promoviendo así los datos abiertos.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Algoritmos Públicos. (s.f.). *Acerca de la plataforma*. <https://algoritmospublicos.cl/>.

<sup>a</sup> <https://fotomonitorio.cl/index.html>

### Recuadro III.5

Algoritmos Públicos: innovación de punta a través de la colaboración

La Fundación Openlab Ecuador cuenta con un laboratorio ciudadano y colectivo independiente que impulsa procesos de cocreación, cultura libre y tecnología abierta con incidencia en lo público, enfocados en el ámbito territorial. Ha trabajado con municipios, universidades y organizaciones internacionales en temas como datos abiertos, participación ciudadana, gobierno digital y vigilancia tecnológica. En febrero de 2025, organizó, en conjunto con el sector académico y otras organizaciones de la sociedad civil, una actividad denominada MediaHack, centrada en la innovación a través de soluciones tecnológicas para fortalecer la participación ciudadana y responder a los desafíos que plantea la desinformación electoral. Se trabajó en la verificación automatizada de la información electoral, la transparencia, el acceso a los datos electorales y el análisis de narrativas y discursos políticos.

El Laboratorio de Aceleración de Barbados y el Caribe Oriental (incluidos Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) forma parte de la iniciativa de laboratorios de aceleración que lleva adelante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se enfoca en explorar soluciones locales a desafíos complejos a través del aprendizaje, la experimentación y la colaboración con actores locales, particularmente en áreas de la economía azul como la pesca, la conservación marina, la gestión de residuos, las energías renovables y el turismo. Este laboratorio contribuye de manera directa al impulso ambiental para promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático, una de las transformaciones que propone la CEPAL para avanzar en el desarrollo de la región.

En el informe anual de 2023 de este laboratorio destacan iniciativas como su apoyo a la creación de un plan de acción en el marco de la Hoja de Ruta Estratégica para la Economía Azul en las Islas Vírgenes Británicas, estudios sobre el alcance de la economía azul en San Vicente y las Granadinas, intercambios de conocimiento entre pescadoras de San Vicente y las Granadinas y Dominica para el empoderamiento de las mujeres en esta industria, mapeo y monitoreo de arrecifes, desafíos de innovación digital, un sistema de acuaponía automatizado con energía solar, experimentos en Barbados para la alimentación sostenible y la seguridad alimentaria local, una evaluación de la preparación digital en Antigua y Barbuda, un programa en Dominica para personas en situación de discapacidad y el empleo en línea y diversas capacitaciones (PNUD, 2024).

BrazilLAB se fundó de forma pionera en la región en 2016 como centro de innovación en el marco del ecosistema GovTech. Su objetivo es contribuir a la mejora de los servicios públicos y a la cultura de la innovación en el sector público, conectando a dicho sector con empresas emergentes que ofrecen soluciones mediante herramientas tecnológicas. Su principal función es conectar a empresas emergentes y pequeñas y medianas empresas (pymes) con el gobierno o bien a emprendedores con demandas públicas, para contribuir a la innovación de calidad en el sector público, pero también a la aceleración de las empresas emergentes. En ese sentido, es una organización de la sociedad civil que trabaja con el sector público, el sector privado, el tercer sector (las organizaciones sin fines de lucro) y el sector académico. Si bien su trabajo se centra en la colaboración y articulación de actores, también genera conocimiento y contribuye a la visibilidad de experiencias exitosas de innovación. Casos como el de BrazilLAB se alinean claramente con las transformaciones que promueve la CEPAL, al impulsar la transformación digital y al mismo tiempo fomentar el empleo a través de la aceleración de empresas emergentes.

La CEPAL también ha avanzado en la puesta en marcha de un Laboratorio de Prospectiva, Innovación e Inteligencia Artificial. El laboratorio forma parte de la nueva estrategia de gestión del conocimiento de la CEPAL, que tiene por objetivo potenciar y fortalecer la producción, el intercambio y el uso del conocimiento para enfrentar los retos del desarrollo de la región. Asimismo, espera contribuir a operativizar, mediante acciones concretas, la hoja de ruta del quinteto de cambios planteado en la estrategia Naciones Unidas 2.0, alineando la innovación, la prospectiva y las tecnologías emergentes con las prioridades institucionales. Así como la CEPAL promueve la experimentación, la innovación y el aprendizaje en los Estados, también impulsa estos enfoques en su propio quehacer institucional, un proceso en que se espera que el laboratorio se consolide como un espacio clave para la transformación interna.

Concebido como un espacio de interacción, el laboratorio permite explorar y ensayar soluciones innovadoras para abordar tanto los desafíos del desarrollo como los procesos y formas de trabajo de la propia institución. Promueve la colaboración interorganizacional a través de grupos de trabajo interdisciplinarios y la búsqueda de nuevas formas de producción, intercambio y uso del conocimiento, aprovechando las nuevas tecnologías y herramientas para enfrentar desafíos antiguos y emergentes mediante el aprendizaje colectivo.

Combinando personas, herramientas y metodologías, así como diversas fuentes de datos y conocimiento abierto, el laboratorio constituye un espacio de aprendizaje, intercambio y experimentación orientado a la construcción colectiva de soluciones sostenibles, escalables y costo-efectivas. Al mismo tiempo, busca integrar las capacidades y esfuerzos de las distintas divisiones, oficinas y sedes subregionales de la CEPAL, y ampliar sus capacidades institucionales mediante el aprovechamiento estratégico de las nuevas tecnologías.

En síntesis, estos laboratorios cumplen un papel fundamental en la construcción de ecosistemas de innovación abierta, al promover colaboraciones público-privadas e interinstitucionales y ensayar modelos de gobernanza experimental. A pesar de su relevancia, enfrentan desafíos importantes como la sostenibilidad financiera, la necesidad de escalabilidad de sus aprendizajes y la integración efectiva de sus propuestas en el ciclo de políticas públicas. Reconocer y potenciar estos espacios resulta esencial para consolidar una arquitectura de innovación pública que sea verdaderamente plural, descentralizada y capaz de responder a la complejidad de los desafíos del desarrollo en la región.

## 6. Reflexiones finales: desafíos y lecciones aprendidas

Los laboratorios de innovación pública en América Latina y el Caribe han contribuido significativamente a modernizar el Estado, en especial mediante la mejora de servicios y la adopción de metodologías centradas en las personas. Sin embargo, la experiencia acumulada en la región muestra que el foco exclusivo en la innovación de servicios resulta insuficiente para lograr transformaciones profundas y sostenibles. El desafío actual consiste en avanzar desde innovaciones tácticas y acotadas hacia innovaciones estratégicas que impacten el ciclo completo de las políticas públicas, incluidos su diseño, implementación, evaluación y reformulación. Para dar este salto se requieren nuevas capacidades, marcos metodológicos más robustos y una mayor integración de la innovación en la gobernanza del sector público.

Uno de los principales obstáculos para este avance es la dificultad de los laboratorios de innovación para articularse con los niveles decisorios del gobierno y obtener el respaldo político necesario para ampliar la escala de las soluciones y consolidar cambios institucionales. Sin legitimidad política y alianzas estratégicas —particularmente con ministerios de planificación, centros de gobierno y el sector privado— la innovación queda limitada a experiencias aisladas sin capacidad de modificar las reglas, los incentivos y las estructuras que sustentan las políticas públicas. A esto se suma la persistencia de culturas burocráticas que suelen tener aversión al riesgo, lo que limita los procesos de experimentación y aprendizaje continuo, esenciales para innovar más allá del ámbito de los servicios.

La falta de financiamiento estable también debilita la proyección de los laboratorios. La dependencia de recursos temporales o sujetos a ciclos políticos restringe su capacidad de atraer talento especializado, invertir en infraestructura tecnológica y sostener proyectos de impacto estratégico. La evaluación del valor público generado debería ser un mecanismo fundamental para fortalecer su sostenibilidad, pero aún persiste un déficit importante de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir de manera sistemática el impacto de las innovaciones. En este sentido, la incorporación de una dimensión de resultados, como la que ha desarrollado el Laboratorio de Gobierno de Chile con el índice de innovación pública, representa un avance relevante por cuanto mide no solo las mejoras en los servicios, sino también las transformaciones organizacionales y las capacidades institucionales.

La limitada disponibilidad de funcionarios con competencias tecnológicas, analíticas y metodológicas es otro desafío crítico para que los laboratorios de innovación puedan contribuir efectivamente al fortalecimiento del ciclo de políticas públicas. La innovación pública demanda equipos multidisciplinarios capaces de trabajar con metodologías ágiles, análisis de datos, diseño centrado en las personas y enfoques prospectivos, así como de operar en entornos colaborativos con el sector académico, el sector privado y la sociedad civil. Para cerrar esta brecha, es clave pasar de capacitaciones puntuales a arreglos sostenibles: formación de formadores, comunidades de práctica y credenciales portables que validen las competencias. No obstante, la desconfianza ciudadana, las barreras culturales y la escasa tradición de participación en el diseño y la evaluación de políticas dificultan la cocreación y limitan el potencial de transformar no solo los servicios, sino también la toma de decisiones públicas. Para superar estos obstáculos se requieren mecanismos de participación que sean inclusivos, transparentes y capaces de generar legitimidad social para los procesos de innovación.

Frente a estas limitaciones, los laboratorios de innovación deben fortalecer su función estratégica dentro del Estado y contribuir a un gobierno orientado al futuro, capaz de anticipar tendencias, adaptar sus políticas y aprovechar tecnologías emergentes como la inteligencia artificial. Esto implica visibilizar su aporte, consolidar apoyos políticos para su institucionalización y desarrollar capacidades internas —técnicas, operativas, políticas y prospectivas— que les permitan no solo mejorar servicios, sino también participar en el rediseño, iteración y evaluación de políticas públicas.

La aplicación de metodologías ágiles y marcos comunes y la documentación sistemática de los aprendizajes son elementos fundamentales para que las innovaciones puedan ampliar su escala y generar transformaciones duraderas en distintos niveles de la administración pública. Un enfoque de política pública requiere entender la innovación no como un proyecto puntual, sino como un proceso continuo que debe integrarse estructuralmente a la planificación gubernamental. Para ello, se vuelve esencial contar con líderes capacitados que actúen como agentes de cambio, así como con programas de formación continua que fortalezcan las habilidades en diseño, ciencia de datos, experimentación y gestión del cambio. La innovación debe permear toda la estructura estatal y no quedar limitada a equipos especializados.

La colaboración —un sello histórico de los laboratorios de innovación— debe profundizarse mediante espacios deliberativos, plataformas digitales de participación y alianzas con actores del ecosistema. Estas prácticas no solo acercan el Estado a la ciudadanía, sino que también permiten transformar las políticas públicas para hacerlas más inclusivas, efectivas y basadas en información relevante. La comunicación estratégica, tanto externa como interna, es igualmente decisiva para visibilizar los avances, generar confianza y fomentar una cultura organizacional abierta a la innovación.

Mirar al futuro implica, además, contar con planes estratégicos de mediano y largo plazo. Aunque los laboratorios de innovación operan con una lógica experimental, una hoja de ruta clara facilita su institucionalización y asegura que las innovaciones se integren al quehacer gubernamental de manera coherente. Una visión con un horizonte de varios años permite articular esfuerzos con otros actores del ecosistema, potenciar recursos y adaptar los enfoques de innovación a los cambios tecnológicos, sociales y políticos sin perder el rumbo estratégico.

Finalmente, la creación y consolidación de redes nacionales e internacionales de laboratorios de innovación constituye una oportunidad clave para compartir aprendizajes, desarrollar capacidades regionales y ampliar la escala de la innovación pública. Avanzar hacia Estados que operen con la innovación como un eje estructural de su tarea —capaces de mejorar no solo servicios, sino también políticas, procesos y estructuras— es una condición esencial para dar forma a gobiernos más efectivos, inclusivos y sostenibles.

## D. Redes, participación ciudadana y coproducción de soluciones

La construcción de ecosistemas de innovación pública colaborativos es un elemento central para avanzar hacia modelos de gobernanza más abiertos, inclusivos y orientados al aprendizaje colectivo. En un contexto en que los problemas públicos exceden las capacidades de cualquier institución por sí sola, las redes de cooperación, la participación ciudadana y la coproducción de soluciones se vuelven herramientas indispensables para diseñar políticas más efectivas y legítimas. Estos ecosistemas permiten no solo compartir conocimientos y acelerar la adopción de buenas prácticas, sino también articular visiones diversas y movilizar capacidades distribuidas entre la administración pública, el sector académico, la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía.

En este proceso, las redes de intercambio cumplen un papel estratégico al habilitar espacios permanentes de diálogo, aprendizaje mutuo y desarrollo de capacidades. La Red Académica de Gobierno Abierto<sup>11</sup> constituye un ejemplo emblemático: formada por investigadores, universidades y centros de estudio de la región, promueve la producción de conocimiento, la investigación aplicada y la formación de funcionarios en temas de transparencia, participación y colaboración. Su aporte es fundamental para generar información comparada, visibilizar innovaciones institucionales y consolidar una comunidad de expertos cuyo trabajo alimenta el diseño de políticas públicas más abiertas y responsables.

Un referente relevante en este ámbito es la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (Red SNIP), que articula 17 organismos responsables de la planificación y evaluación de proyectos de inversión pública de distintos países<sup>12</sup>. Este espacio de articulación técnica promueve el intercambio de metodologías, estándares y experiencias de gestión, para contribuir a mejorar la calidad y el impacto del gasto público. En un escenario marcado por la necesidad de inversiones más sostenibles, resilientes y centradas en las personas, esta red impulsa la incorporación de enfoques innovadores como el análisis prospectivo, la participación ciudadana y criterios de valor público en los procesos de formulación y priorización de proyectos.

Estos avances han sido posibles gracias al fortalecimiento institucional y la cooperación regional sostenida. Con el respaldo de organismos como la CEPAL, el BID y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), la Red SNIP se ha consolidado como un mecanismo de aprendizaje entre pares que facilita la estandarización de procedimientos, el desarrollo de marcos conceptuales comunes y la difusión de buenas prácticas a nivel regional. Este trabajo colaborativo ha acelerado la adopción de innovaciones en los sistemas de inversión pública, como lo demuestra el caso del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) en el Perú, creado en 2017, que modernizó el ciclo de inversión mediante la simplificación de procesos, el refuerzo de la coordinación intergubernamental y la priorización de proyectos según brechas territoriales, con el apoyo de un organismo especializado en estudios y diseño para fortalecer a los gobiernos subnacionales.

La Agenda de la Innovación Pública (AIP), encomendada por la XXVII y la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y coordinada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), se ha consolidado también como una infraestructura regional de aprendizaje y colaboración entre gobiernos. Su principal aporte radica en articular

<sup>11</sup> Véase <https://redacademicagobierto.org/>.

<sup>12</sup> Véase <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/redsnip>.

redes que conectan a equipos públicos, especialistas y aliados estratégicos para enfrentar desafíos comunes, generar capacidades y producir conocimiento aplicable a la mejora de políticas públicas.

La AIP fortalece las redes de aprendizaje en la región mediante un enfoque de aprendizaje entre pares y de “aprender haciendo”, que combina la experimentación práctica, el acompañamiento técnico y la sistematización de aprendizajes. Los procesos de codiseño, pilotaje e iteración en contextos reales permiten transformar experiencias locales en conocimientos que pueden aplicarse en otras situaciones y a escalas mayores, ampliando su impacto más allá de cada país o institución. Este entramado de red se sostiene en los siguientes instrumentos:

- Espacios recurrentes de encuentro regional, como la Semana Iberoamericana de Innovación Pública y el Encuentro Iberoamericano de Innovación Pública, que facilitan la construcción de vínculos y alianzas y un lenguaje común entre actores de distintos países.
- Programas de acompañamiento y formación, que fortalecen las capacidades institucionales y crean comunidades de práctica duraderas.
- Producción y difusión de conocimiento, con el fin de documentar aprendizajes, identificar tendencias y orientar futuras acciones de innovación pública en la región<sup>13</sup>.

El trabajo de esta red se materializa principalmente en iniciativas como los Laboratorios Iberoamericanos de Innovación Pública (LAIB), el Programa de Innovación en Instituciones Públicas, las Unidades de Innovación Ágil (UIA), los programas de formación para servidoras y servidores públicos, y una producción sostenida de informes, guías y decálogos. Estas iniciativas conectan la experimentación, la colaboración y el conocimiento, fortaleciendo la cooperación iberoamericana y acelerando mejoras en la gestión pública.

Por su parte, el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)<sup>14</sup>, a través de sus Redes Temáticas, constituye un ejemplo de ecosistema colaborativo que trasciende las fronteras nacionales para abordar desafíos científicos y tecnológicos en Iberoamérica. La colaboración efectiva en este marco no consiste en la fórmula simple de “reunir a actores”, sino que se centra en la coordinación y la gestión del conocimiento de manera sistémica. Las Redes Temáticas actúan como mecanismos de gobernanza que conectan al sector académico con el sector público y el tejido empresarial, facilitando que la investigación se transforme en soluciones aplicables que generan valor público en áreas críticas como la agroalimentación, la salud, el desarrollo industrial, el desarrollo sostenible, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), el vínculo entre ciencia y sociedad, y la energía.

Asimismo, el programa ha impulsado redes específicas vinculadas a laboratorios de innovación pública y a la prospectiva, fortaleciendo capacidades regionales para anticipar escenarios, mejorar la toma de decisiones y posicionar la innovación y la prospectiva como herramientas clave en la gestión pública contemporánea. Como resultado de este trabajo sostenido, se han generado publicaciones de referencia a nivel regional, que sistematizan aprendizajes, difunden buenas prácticas y contribuyen al posicionamiento estratégico de estos enfoques en la agenda iberoamericana<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2023) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y SEGIB (2024).

<sup>14</sup> <https://www.cyted.org/>

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo, Medina Vásquez (2020), Medina Vásquez y Vitale (2022), Medina Vásquez et al. (2022) y Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (2020, 2022).

Este trabajo en red potencia el aprendizaje colaborativo mediante la promoción del intercambio de saberes y experiencias entre diversos nodos regionales. Al romper el aislamiento institucional, se fomenta una dinámica en que las entidades participantes no solo comparten recursos e infraestructuras, sino que coproducen metodologías y buenas prácticas. Esta interacción hace del aprendizaje un proceso colaborativo, en el que la inteligencia colectiva se moviliza para robustecer las capacidades institucionales, permitiendo que países con distintos niveles de desarrollo tecnológico fortalezcan sus competencias mediante la cocreación, la cooperación técnica y el trabajo conjunto en torno a problemas comunes.

Finalmente, la estructura de CYTED permite ampliar y compartir experiencias relevantes para la innovación en el Estado al funcionar como una plataforma de articulación de múltiples actores. Este enfoque garantiza que la innovación se convierta en una práctica institucionalizada, mediante la cual las soluciones locales exitosas se replican y adaptan en contextos diversos. Al actuar como laboratorios de experimentación a escala regional, el objetivo es que estas redes fomenten la traducción de avances científicos en políticas orientadas por misiones con un alto impacto social y económico en toda Iberoamérica.

Otro ejemplo destacable es la Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, impulsada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL. La Red es una comunidad regional que integra a más de 2.800 miembros de América Latina y el Caribe, incluidos funcionarios públicos, académicos y expertos de organismos internacionales. Su objetivo estratégico es consolidarse como un ecosistema vivo de aprendizaje, colaboración y acción que fortalezca las capacidades institucionales de planificación y gestión pública en la región. A través de una estructura articulada en torno a los cuatro ejes de la Agenda Regional de Gobernanza de la Planificación y la Gestión Pública para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe —centrados en la gobernanza, la prospectiva, la coordinación de políticas públicas y la evaluación—, la Red busca potenciar el intercambio de conocimientos entre múltiples sectores y actores, así como apoyar al ILPES en la consolidación de herramientas prácticas que mejoren el diseño y la ejecución de políticas efectivas en los territorios<sup>16</sup>.

En coherencia con los modelos de ecosistemas colaborativos, la Red tienen el potencial de ampliar y compartir experiencias fundamentales para la innovación en el Estado, al funcionar como un canal bidireccional de gestión del conocimiento, pues no consiste en una vía de transmisión de información únicamente desde el ILPES hacia los territorios, sino en un circuito de intercambio constante en ambos sentidos. Mediante la función que cumplen embajadores estratégicos de distintos países y la participación de los miembros en espacios como foros, seminarios web y presenciales y consultas a expertos o al público, se busca identificar y sistematizar experiencias, desafíos y tendencias en temas de gestión pública y desarrollo territorial. Mediante el enfoque de comunidad de práctica que la Red aspira a potenciar, se busca que los aprendizajes regionales retroalimenten continuamente la investigación y la asistencia técnica, para convertir la innovación en una práctica institucionalizada y sistémica orientada a la generación de valor público.

En la misma línea y dentro del ámbito de la planificación y el desarrollo sostenible, la Comunidad de Práctica sobre los exámenes nacionales voluntarios impulsada por la CEPAL se ha convertido en un espacio fundamental para el aprendizaje entre los países que informan sobre sus avances en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta comunidad permite a los Gobiernos de la región compartir metodologías para el seguimiento de los avances en relación con los Objetivos de

<sup>16</sup> <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es>

Desarrollo Sostenible, intercambiar lecciones sobre la coordinación institucional y fortalecer las capacidades para incorporar la participación ciudadana en el proceso de preparación del informe. Los exámenes nacionales voluntarios, que tradicionalmente se concebían como ejercicios técnicos, se han convertido gradualmente en espacios de coproducción en que actores diversos contribuyen a identificar prioridades, brechas y soluciones innovadoras que facilitan el cumplimiento de los ODS. Esta comunidad de práctica ha ayudado a institucionalizar el aprendizaje entre pares y a promover estándares regionales de evaluación y transparencia.

En el ámbito ambiental, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) constituye un ejemplo paradigmático de la forma en que los compromisos internacionales pueden desencadenar procesos de aprendizaje entre los países y abrir espacios para la cocreación de políticas públicas<sup>17</sup>. Junto con establecer estándares en materia de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, el Acuerdo de Escazú ha impulsado la conformación de redes regionales de intercambio de conocimientos y experiencia entre autoridades, la sociedad civil, el sector académico y organismos internacionales, favoreciendo el diálogo entre pares y la difusión de iniciativas innovadoras. Estos espacios han permitido compartir metodologías participativas, mecanismos de protección de personas defensoras del ambiente y enfoques territoriales para la gestión ambiental, promoviendo la adaptación de soluciones a contextos nacionales y subnacionales diversos. De este modo, el Acuerdo muestra cómo la cooperación multilateral no opera como un marco rígido de cumplimiento, sino como una plataforma habilitante para ampliar aprendizajes, fortalecer las capacidades institucionales y reconocer las particularidades regionales en la cocreación de políticas ambientales más inclusivas y efectivas.

Como muestran estas experiencias, la participación no solo otorga legitimidad y mejora la calidad de las decisiones, sino que también permite incorporar saberes situados, experiencias diversas y soluciones emergentes que difícilmente podrían identificarse desde dentro del aparato estatal. La producción conjunta de soluciones en respuesta a problemas públicos, por su parte, promueve un enfoque en que la ciudadanía no es solo destinataria de servicios, sino también cocreadora de valor público. A través de maratones de programadores o desarrolladores, consultas ciudadanas, laboratorios de innovación, plataformas digitales participativas o mesas de diálogo multisectoriales, los gobiernos pueden enriquecer sus diagnósticos, ensayar prototipos, ajustar intervenciones y generar soluciones más adaptadas a los contextos reales.

En conjunto, estas redes y mecanismos participativos configuran un ecosistema de innovación pública más robusto, distribuido y resiliente, capaz de enfrentar desafíos complejos de manera colaborativa. La articulación entre instituciones, comunidades de práctica y ciudadanía fortalece la legitimidad, amplía la capacidad de innovación y facilita el diseño de soluciones novedosas con potencial para transformar tanto los servicios públicos como las políticas que los sustentan. La consolidación de estos ecosistemas es, por tanto, un paso indispensable para que los Gobiernos de América Latina y el Caribe avancen hacia modelos de gestión más inteligentes, inclusivos y adaptativos.

---

<sup>17</sup> <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

## Bibliografía

- Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality, and the labor market. *Journal of Economic Literature*, 40(1), 7–72.
- Brandalise, I. y Werneck, C. (2023). Bubbles, currents and splashes: metaphors to make sense of innovation and learning practices in the public sector. *Strategic Design Research Journal*, 16(1), 206–218. <https://doi.org/10.4013/sdrj.2023.161.15>
- Criado, J. I. y Guevara-Gómez, A. (2021). Public sector, open innovation, and collaborative governance in lockdown times: a research of Spanish cases during the COVID-19 crisis. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15(4), 612–626. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2020-0242>
- Grandinetti, R., Gutiérrez, M. P., Rodríguez, E. y Gómez Hernández, M. V. (2023). *Espacios de innovación pública en Argentina: experiencias y retos para un futuro sostenible*. Asuntos del Sur, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y Secretaría de Innovación Pública.
- Lewis, J. M., McGann, M. y Blomkamp, E. (2020). When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111–130. <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081>
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. RBA.
- Mazzucato, M. (2023). A mission-oriented strategy for inclusive and sustainable economic growth in Barbados. *Policy Report* (2023/05). UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Medina Vásquez, J. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva para el desarrollo de América Latina*. Programa Editorial Universidad del Valle.
- Medina Vásquez, J., Vitale, J. y Ragno, L. (Eds.). (2022). *Aportes de la prospectiva para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Medina Vásquez, J. y Vitale, J. (Eds.). (2022). *América Latina y el Caribe y sus visiones de futuros*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Secretaría General Iberoamericana. (2024). Las cinco principales tendencias de la innovación pública: avances para una mayor inclusión en Iberoamérica. *OECD Public Governance Policy Papers* (62). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b19b46a6-es>
- Organización de los Estados Americanos. (2022). *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales*. [https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Publicacion\\_Proteccion\\_Datos\\_Personales\\_Principios\\_Actualizados\\_2021.pdf](https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Publicacion_Proteccion_Datos_Personales_Principios_Actualizados_2021.pdf)
- Perini, A., León, C. y Montañez, A. C. (2020). *Laboratorios de innovación pública*. Asuntos del Sur.
- Popper, R., Villarroel, Y. y Popper, R. W. (2025). Towards a sustainable disruptive growth model: integrating foresight, wild cards and weak signals analysis. *Foresight and STI Governance*, 19(1), 32–49. <https://doi.org/10.17323/fstg.2025.24753>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). *What is collective intelligence?* <https://www.undp.org/acceleratorlabs/smarter-together/what-collective-intelligence>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *The Blue Beyond. 2023 Annual Report: UNDP Barbados and the Eastern Caribbean Accelerator Lab*.
- Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública. (2020). *Laboratorios para la innovación pública: de las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública. (2022). *Ideando la innovación pública: metodologías y herramientas desarrolladas por los labs*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Secretaría General Iberoamericana. (2023). *Las cinco prioridades de la innovación pública: principales desafíos, buenas prácticas y nuevas propuestas*.
- Torres, V., Naser, A. y Barragán, D. (2025). Participación y colaboración en la gestión pública: lecciones a más de diez años de la implementación de planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. *Serie Gestión Pública* (89) (LC/TS.2025/52). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Torres, V., Naser, A. y Kaufman, E. (Coords.) (2023). *Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico*. Libros de la CEPAL (163) (LC/PUB.2023/24-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Torres, V., Naser, A. y Valenzuela, P. (2025). Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática: transformación digital en la participación. *Serie Gestión Pública* (90) (LC/TS.2025/48). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.





CAPÍTULO

# IV

## Capacidades habilitantes para la innovación pública

---

- A. Liderazgo transformador y empoderamiento de los equipos
- B. Recursos financieros, humanos y tecnológicos
- C. Una cultura organizacional que promueve la creatividad y el aprendizaje
- D. Medición del impacto, sostenibilidad y escalabilidad de las innovaciones
- E. Innovar en el Estado mediante las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)

Bibliografía



La innovación pública en el sector público requiere condiciones que permitan experimentar, aprender y transformar de manera sostenida. No se trata solo de disponer de nuevas herramientas o tecnologías, sino de construir entornos institucionales que habiliten la creatividad, la colaboración y la toma de decisiones informada. En un contexto caracterizado por las transiciones digital y verde, en que se producen cambios tecnológicos acelerados y surgen demandas ciudadanas crecientes, estas condiciones se vuelven aún más relevantes: conllevan disponer de capacidades para anticipar necesidades emergentes, ajustar cursos de acción sobre la base de información adecuada y sostener procesos de aprendizaje organizacional a lo largo del tiempo. A ello se suman los cambios demográficos que afectan a la región, que profundizan la necesidad de adoptar un enfoque prospectivo para abordar los desafíos del sector público (véase el recuadro IV.1). Esto implica fortalecer no solo las competencias técnicas, sino también las habilidades transversales, así como crear y consolidar mecanismos de formación continua y sistemas de información que permitan orientar las decisiones de política y la gestión frente a las brechas de capacidades existentes y a las transformaciones que experimenta la demanda de habilidades (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025).

#### Recuadro IV.1

##### Invertir en las personas, la clave para transformar el Estado

En América Latina y el Caribe la calidad de vida de las personas depende en gran medida de la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas efectivas. Esta capacidad está directamente vinculada al talento humano que sostiene la función pública. El informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe* (Naranjo Bautista et al., 2025) revela que, pese a los adelantos normativos, el avance en la creación de capacidades para la mejora de la gestión del servicio civil en la región se ha desacelerado: el índice global creció apenas 2 puntos en la última década y la confianza ciudadana en las instituciones públicas se mantiene entre las más bajas del mundo (un 17%, frente a un promedio mundial del 25%). Sin servidores públicos preparados e íntegros y que cuenten con capacidades estratégicas, no puede haber políticas efectivas ni desarrollo sostenible.

Invertir en las personas no constituye un gasto, sino que es una estrategia transformadora. Comprender esto implica pasar de una visión centrada en el control del gasto salarial a una gestión estratégica del talento. En la actualidad, la planificación de la fuerza laboral es limitada, las remuneraciones carecen de coherencia y persisten inequidades que afectan la atracción y retención de profesionales. Además, la aplicación de criterios meritocráticos sigue siendo heterogénea, especialmente en los cargos directivos, en los que la selección política prevalece sobre la técnica. Sin meritocracia, la función pública no puede garantizar eficiencia ni confianza.

La inclusión es otro desafío crítico. El índice de gestión inclusiva de los recursos humanos (IGIRH), desarrollado por el BID, alcanza en la región un promedio bajo (34 puntos) y ninguno de los países considerados presenta un nivel alto. Las mujeres continúan subrepresentadas en los puestos directivos y las brechas salariales persisten. No se puede considerar que un servicio civil sea moderno mientras en el sector público existan desigualdad y exclusión. Promover la diversidad y la equidad no solo es un imperativo ético, sino también una condición para mejorar la calidad de las decisiones e incrementar la innovación en la gestión pública.

A esto se suma la urgencia de preparar al Estado para la transformación digital y los cambios demográficos. Miles de funcionarios se jubilarán en la próxima década, especialmente en áreas administrativas tradicionales. Si no se actúa incorporando la prospectiva, estas salidas dejarán vacíos críticos. Es indispensable anticipar qué perfiles se perderán y cuáles se necesitarán (por ejemplo, especialistas digitales, analistas de datos, gestores de innovación y profesionales con competencias transversales). Para ello, se requiere contar con sistemas de información integrados, estimaciones prospectivas y estrategias dirigidas a cerrar brechas mediante la capacitación masiva y la atracción de talento. La planificación estratégica de los recursos humanos debe convertirse en una función central del Estado.

En síntesis, fortalecer el servicio civil mediante una gestión estratégica, basada en la meritocracia e inclusiva es la base para contar con gobiernos más eficaces y confiables. Invertir en las personas significa apostar por conformar instituciones capaces de responder a los desafíos fiscales, sociales y tecnológicos del presente y del futuro. Es la condición indispensable para transformar el Estado y garantizar mejores condiciones de vida para todos.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E. y Lafuente, M. (Eds.). (2025). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013424>.

Asimismo, la información comparada subraya que el principal riesgo es la brecha de implementación: sin coordinación interinstitucional (horizontal y entre los diferentes niveles), planes de acción, financiamiento y mecanismos de seguimiento, las estrategias de innovación pública tienden a perder tracción y continuidad. En este capítulo se examinan cuatro factores fundamentales para consolidar un ecosistema público capaz de innovar: el liderazgo transformador, la disponibilidad de recursos, una cultura organizacional orientada a la creatividad y el aprendizaje, y los mecanismos de medición, sostenibilidad y escalabilidad. Estos factores se complementan con una mirada más amplia sobre las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), necesarias para que la innovación se convierta en una función estructural del Estado.

## A. Liderazgo transformador y empoderamiento de los equipos

El liderazgo es un componente decisivo de la innovación pública, pero su papel debe entenderse más allá de la figura tradicional del directivo que dirige y controla. En los gobiernos que avanzan hacia modelos de gestión más inteligentes, colaborativos y orientados al aprendizaje, los liderazgos transformadores cumplen la función de habilitar capacidades, inspirar una visión estratégica compartida y remover barreras internas para que los equipos puedan innovar con mayor autonomía. Este tipo de liderazgo se caracteriza por comunicar las prioridades de manera clara, generar confianza, promover la experimentación y respaldar la toma de riesgos calculados. Al crear entornos en que el error se concibe como una fuente de aprendizaje y no como un obstáculo, los líderes contribuyen a que la innovación deje de ser un esfuerzo marginal y se incorpore en las prácticas cotidianas de las instituciones públicas.

Desde esta perspectiva, el liderazgo cumple una función no solo instrumental, sino también normativa. El liderazgo ético aporta una dimensión fundamental al proceso innovador al anclar la acción pública en una forma de pensamiento práctico orientado al bien común, el reconocimiento recíproco y la responsabilidad democrática. Entendido como una forma de ciudadanía virtuosa, este liderazgo se expresa en comportamientos como el disenso constructivo, el pensamiento crítico, la solidaridad y la apertura al diálogo. Asimismo, incorpora la gestión reflexiva de las emociones y el cultivo de la compasión como elementos que fortalecen la cohesión social y el compromiso colectivo. De este modo, los liderazgos éticos no solo impulsan soluciones a problemas públicos, sino que contribuyen a formar una ciudadanía crítica, colaborativa y corresponsable, fortaleciendo la calidad de la democracia y la legitimidad de la acción estatal (Tatián y Pereira, 2022).

El papel de estos liderazgos resulta especialmente relevante en contextos de gobernanza e innovación colaborativa, en los que los desafíos públicos exceden las capacidades de una sola organización y hacen necesaria la articulación de ecosistemas de actores amplios. En estos entornos, los líderes actúan como facilitadores y orquestadores de procesos en que participan múltiples actores, promoviendo la cocreación, la coproducción y el diálogo entre el Estado, la ciudadanía, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil. Al integrar saberes diversos —incluidos los conocimientos locales y territoriales— se amplía el repertorio de soluciones disponibles y se fortalece la confianza pública. De ese modo, la innovación colaborativa se consolida como un ejercicio colectivo, sustentado en una diversidad de perspectivas y en la capacidad institucional para coordinar intereses, expectativas y recursos.

La información disponible a nivel regional muestra que en modelos de gobernanza e innovación colaborativa los liderazgos efectivos se apoyan en una voluntad política sostenida que permita institucionalizar modalidades de participación, promoción de la transparencia

y colaboración, trascendiendo los ciclos de gobierno. Esto supone que los líderes no solo impulsen iniciativas puntuales, sino que fortalezcan capacidades institucionales, habiliten estructuras formales, desarrollen competencias y fomenten una cultura organizacional que sostenga en el tiempo prácticas de apertura y diálogo. La sostenibilidad cultural de estos procesos es un componente clave: la colaboración no puede depender exclusivamente de proyectos aislados, sino que debe enraizarse en normas, rutinas y valores compartidos dentro del aparato estatal (Cyr y Bianchi, 2025; Torres et al., 2025).

No obstante, uno de los principales desafíos de la región es que la innovación pública aún depende en exceso de liderazgos individuales. Si bien estos pueden ser catalizadores relevantes, cuando la innovación descansa exclusivamente en personas o equipos específicos se vuelve vulnerable a los cambios políticos, las transiciones de gobierno y las reorganizaciones administrativas. Por ello, resulta imprescindible avanzar hacia modelos en que la innovación pública esté asentada entre las funciones obligatorias y esté respaldada por marcos institucionales estables, normativas claras, estrategias misionales y estructuras permanentes. En este sentido, el liderazgo colaborativo cumple una función clave como puente entre la visión política y la institucionalización de prácticas innovadoras, asegurando recursos, reglas del juego y mecanismos de evaluación continua que permitan aprender y mejorar de manera iterativa.

En conjunto, los enfoques de liderazgo transformador, ético y colaborativo convergen en una misma conclusión: la innovación pública sostenible requiere liderazgos capaces de combinar visión estratégica, integridad democrática, apertura a la diversidad y capacidad reflexiva. Estos liderazgos fortalecen la gestión pública, refuerzan la acción colectiva y contribuyen a mejorar la calidad, la efectividad y la legitimidad de las políticas, especialmente en contextos territoriales complejos que demandan soluciones inclusivas y construidas de manera compartida.

En esta línea, la institucionalización de instancias permanentes —como los centros de prospectiva, innovación y desarrollo de capacidades, así como las alianzas interinstitucionales— permite que el liderazgo habilitante se traduzca en capacidades organizacionales sostenibles. Estos espacios cumplen un papel clave al articular la inteligencia colectiva, la formación continua de formadores y la producción de información para orientar la toma de decisiones, así como establecer la coordinación con actores externos. La participación activa del sector académico y de los centros de formación técnica resulta fundamental para asegurar la actualización permanente de los perfiles profesionales, el aprendizaje aplicado y la disponibilidad de equipos especializados capaces de anticipar y responder a los desafíos del futuro, fortaleciendo al mismo tiempo el vínculo con los ecosistemas de innovación y las políticas públicas más allá de iniciativas o ciclos específicos (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional [CEDEFOP], 2023; SKILLBRIDGE, 2025).

En este contexto, el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT desarrolla y promueve estudios orientados a anticipar las necesidades de competencias y formación en función de las transformaciones del mercado laboral. Su enfoque se basa en el análisis de tendencias tecnológicas, organizacionales, económicas y sociales, así como en la observación del empleo, con el fin de alinear la oferta de formación profesional con las demandas futuras. Asimismo, Cinterfor impulsa la transferencia de metodologías —como el modelo de prospectiva del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)— y la generación de capacidades en los países de la región, fomentando la cooperación entre instituciones y la construcción de sistemas nacionales de anticipación que permitan diseñar políticas y programas formativos más pertinentes y adaptados a contextos cambiantes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véase <https://www.oitcinterfor.org/estudiosprospectivos>.

## B. Recursos financieros, humanos y tecnológicos

La innovación pública requiere recursos estables y estratégicamente gestionados. En el plano financiero, es fundamental contar con fondos específicos, mecanismos flexibles y espacio presupuestario que permitan explorar y probar nuevas soluciones sin depender de ciclos políticos o presupuestarios rígidos. La inversión sostenida es esencial para garantizar que las innovaciones no se limiten a experiencias piloto aisladas, sino que tengan la posibilidad de que su escala se amplíe y de consolidarse.

Para ello es indispensable contar con varios factores:

- Financiamiento directo estable (lo que en algunos países se denomina “fondos basales”) que permita la continuidad institucional y el desarrollo de capacidades.
- Fondos que se obtienen por concurso o competitivos, que incentiven la creatividad, la colaboración y la experimentación.
- Metas presupuestarias explícitas para innovación pública, como existen en el Reino de los Países Bajos y otros países europeos y en el Brasil.
- Financiamiento específico para compras públicas de innovación, incluidos subsidios o mecanismos de riesgo compartido, como los existentes en el modelo brasileño.

Además del financiamiento directo, los fondos a los que se accede por concurso y las compras públicas de innovación, los Estados pueden fortalecer el “lado financiero” del ecosistema mediante modalidades de riesgo compartido que movilicen inversión privada hacia prioridades públicas (por ejemplo, fondos de coinvertición, fondos de fondos o garantías de primera pérdida), especialmente cuando se busca pasar de experiencias piloto a soluciones escalables. La información reciente disponible a nivel internacional sugiere que estos instrumentos funcionan mejor cuando se diseñan con un horizonte de futuro (anticipando riesgos, choques y brechas), reglas predecibles y métricas de impacto que refuercen la confianza entre los actores y orienten el capital hacia iniciativas en el ámbito de las transiciones digital y verde (Popper et al., 2025).

El avance hacia los presupuestos por resultados no debe invisibilizar estas necesidades. La innovación pública requiere inversión deliberada, sistemática y protegida.

Los recursos humanos cumplen un papel fundamental en los procesos de innovación pública. Para innovar se necesitan equipos multidisciplinarios que cuenten con competencias técnicas, metodológicas y analíticas actualizadas, así como con tiempo disponible para dedicarse al desarrollo de proyectos. La formación continua resulta clave para fortalecer capacidades en ámbitos como el diseño centrado en las personas, el análisis de datos, las metodologías ágiles, la gestión del cambio y el prototipado. Para evitar que la formación se limite a acciones aisladas, es conveniente articularla mediante mecanismos de reconocimiento y aprendizaje aplicado, como los programas de formación de formadores, las trayectorias formativas modulares, las microcredenciales (certificaciones obtenidas en experiencias de aprendizaje de corta duración) y las modalidades de aprendizaje basado en el trabajo (véase el recuadro IV.2). Estas estrategias permiten vincular los procesos de aprendizaje con desafíos reales y fomentar la colaboración entre distintos actores, contribuyendo a la consolidación de capacidades sostenibles para la innovación.

Con trayectorias diversas, los Gobiernos de la región avanzan en esta dirección. El Gobierno de Barbados, por ejemplo, ha puesto un énfasis estratégico en la capacitación digital del sector público como parte de su agenda de transformación nacional. En el marco de la National Transformation Initiative (NTI), se creó un centro de aprendizaje electrónico (e-Learning Hub) para funcionarios públicos, desarrollado en alianza con Coursera, con el propósito de modernizar las capacidades del Estado. El programa ofrece formación en habilidades digitales, pensamiento analítico, liderazgo, gestión del cambio y uso de herramientas tecnológicas, alineadas con un marco de competencias del servicio público, con el fin de preparar a los servidores para que se desempeñen eficazmente en un entorno cada vez más digitalizado<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Véase <https://www.nti.org.bb/coursera-programmes/>.

**Recuadro IV.2**

## Aprendizaje continuo en el sector público, una necesidad estratégica

De acuerdo con *The Future of Jobs Report 2025*, en 2030 el 59% de los trabajadores requerirán contar con nuevas habilidades, como consecuencia de la disrupción tecnológica, la transición verde y los cambios demográficos (Foro Económico Mundial, 2025). En el sector público, esto implica garantizar servicios eficientes y resilientes en un contexto de automatización, incorporación creciente de la inteligencia artificial (IA) y aumento de las expectativas ciudadanas. La adopción de estrategias de aprendizaje continuo es esencial para mantener la competitividad institucional, reducir las brechas de talento y asegurar la capacidad de respuesta ante crisis y transformaciones digitales.

En este contexto, las microcredenciales (certificaciones obtenidas en experiencias de aprendizaje de corta duración) se consolidan como una herramienta clave para la formación ágil y especializada. Según Coursera (2025), el 96% de los empleadores consideran que estas credenciales mejoran la competencia profesional y el 90% de ellos están dispuestos a pagar un salario superior a quienes las poseen. En el caso de los servidores públicos, representan una vía flexible para adquirir competencias críticas sin interrumpir su labor, e incluso integrándose a programas de grado. En América Latina y el Caribe, 1 de cada 3 estudiantes ya ha obtenido una microcredencial y el 88% se inscribiría en programas que las incluyan, lo que refleja su valor como puente entre la educación y el mercado laboral.

Los datos del Foro Económico Mundial y Coursera muestran dos grandes grupos de competencias en auge:

**i) Habilidades técnicas**

- Inteligencia artificial y macrodatos: es el área más acelerada, con un crecimiento del 195% de las inscripciones en Coursera. Incluye ingeniería de *prompts*, modelos de lenguaje y aplicaciones prácticas.
- Ciberseguridad: presenta una demanda creciente ante los riesgos digitales. Se proyecta un déficit global de 5 millones de profesionales.
- Tecnología y análisis de datos: computación en la nube, programación (Python, R) y gestión de información.
- Sostenibilidad y transición verde: ingeniería ambiental y energías renovables.

**ii) Habilidades blandas**

- Pensamiento analítico (un 69% de los empleadores lo consideran esencial).
- Resiliencia, flexibilidad y agilidad.
- Liderazgo e influencia social, junto con curiosidad y aprendizaje permanente.
- Comunicación y escucha activa, un área que aún presenta brechas significativas (7 de cada 10 empleadores declaran que existen carencias).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Foro Económico Mundial. (2025). *The Future of Jobs Report 2025*; Coursera. (2025). *Micro-credentials impact report 2025: Insights from students and employers*; Coursera. (2025). *Global skills report: Trusted skills insights for a rapidly changing world*.

Esta inversión en el desarrollo de capacidades contribuye a incrementar la eficiencia, la calidad y la agilidad de los servicios públicos, al mismo tiempo que fortalece la capacidad institucional para diseñar e implementar políticas en la economía digital. De este modo, Barbados no solo avanza en la modernización de su administración, sino que también da señales de liderazgo regional al demostrar el potencial de la formación continua y el aprendizaje en línea como instrumentos fundamentales para la transformación del Estado y el fortalecimiento de la gobernanza digital.

En una línea complementaria, el programa Vincula LAC es una iniciativa impulsada por el Banco Mundial en colaboración con Coursera que busca fortalecer el talento humano digital en América Latina y el Caribe. El programa ofrece acceso gratuito a la plataforma Coursera por un período de seis meses, para permitir la obtención de certificaciones en áreas clave como pensamiento crítico, inteligencia artificial, análisis de datos, liderazgo, comunicación y gestión de proyectos. Además de la formación técnica, la iniciativa ofrece espacios de acompañamiento —a través de seminarios web, instancias de consulta y oportunidades de operación en red (*networking*), entre otras iniciativas— orientados a construir redes colaborativas que contribuyan a reducir las brechas digitales y aumentar la competitividad y la inclusión en la región.

En el ámbito del sector público, Vincula LAC apoya proyectos de capacitación en diversos países con el objetivo de modernizar la gestión estatal y ampliar el acceso a competencias digitales. En Chile, por ejemplo, la Secretaría de Gobierno Digital ha capacitado a funcionarios públicos en el área de gestión de proyectos tecnológicos y gestión del cambio para promover una cultura de transformación digital; en Costa Rica, el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones ha fortalecido capacidades en materia de tecnologías emergentes y gestión de proyectos, y en el Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha impulsado la formación vinculada a políticas de transformación digital y gestión pública compleja. Asimismo, en países como Belice, el Brasil, Haití y Jamaica se han desarrollado iniciativas que abarcan desde la alfabetización digital básica hasta habilidades tecnológicas avanzadas, con especial énfasis en la inclusión de grupos subrepresentados dentro y fuera del sector público<sup>3</sup>.

Como se observa en el recuadro IV.2, las competencias en ámbitos asociados con la inteligencia artificial (IA) y los macrodatos están en auge y, sin duda, serán fundamentales para el futuro en el sector público. No obstante, el trabajo *Gobernar con la inteligencia artificial: panorama actual y hoja de ruta en las funciones centrales de gobierno*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2025), señala que los gobiernos han tenido dificultades para ampliar la escala de las soluciones de IA —incluida la IA generativa— debido a la aversión al riesgo, la fragmentación de competencias en el sector público y la limitada capacidad para medir los resultados y demostrar el valor de esas iniciativas. Esto refuerza la importancia de llevar adelante una experimentación estructurada que permita gestionar los riesgos, generar aprendizajes tempranos y decidir qué iniciativas innovadoras deben ampliarse a una escala mayor. Esta recomendación resulta particularmente relevante en América Latina y el Caribe, donde persisten brechas significativas de conectividad y una formación profesional aún incipiente en competencias digitales avanzadas, incluida la IA, lo que limita la capacidad de los Gobiernos para adoptar y expandir estas tecnologías de manera efectiva. En este marco, la OCDE recomienda fortalecer la experimentación responsable con IA mediante criterios claros de priorización —como el valor público, la viabilidad y la integración institucional—, la planificación temprana de la evaluación y la medición de resultados, así como la creación de entornos seguros que faciliten la prueba y el aprendizaje sin fragmentar las iniciativas. De manera complementaria, subraya la necesidad de llevar a cabo alfabetización y desarrollar capacidades en materia de IA en el servicio público, invertir en infraestructura y gobernanza de datos, y asegurar la existencia de salvaguardias de confianza, transparencia y mitigación de riesgos a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos piloto (OCDE, en prensa-a).

En este contexto, la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC) de la CEPAL ofrece un espacio político regional que facilita la cooperación intergubernamental y la articulación de políticas digitales mediante mecanismos concretos de gobernanza y coordinación. A través de sus grupos de trabajo, eLAC impulsa áreas estratégicas como la conectividad significativa, la economía digital, la ciberseguridad y, de manera central, la inteligencia artificial, coordinada por instituciones especializadas de países de la región como el Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA) de Chile y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) del Uruguay. Estos grupos constituyen plataformas de colaboración técnica orientadas a generar capacidades, compartir buenas prácticas y promover la integración digital. Complementariamente, el Laboratorio de Transformación Digital para América Latina y el Caribe (DLAB) se ha consolidado como un espacio regional de experimentación, innovación y cocreación en políticas públicas digitales, que apoya a los países en el diseño, prueba y escalamiento de soluciones basadas en inteligencia artificial, datos y metodologías ágiles, así como en la formación y transferencia de capacidades institucionales. Este ecosistema articulado de cooperación regional fortalece las condiciones necesarias para avanzar en la adopción responsable de tecnologías emergentes y contribuye a reducir las brechas de capacidades que limitan la transformación digital en América Latina y el Caribe.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Véase <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/vincula-lac>.

<sup>4</sup> Véase <https://elac.cepal.org/>.

Junto con estas habilidades, como se ha visto en los capítulos anteriores, para impulsar la innovación anticipatoria, aún incipiente en la región, será necesario fortalecer las capacidades para anticipar, experimentar y aprender en un escenario de incertidumbre. En este sentido, la prospectiva cumple un papel central, al permitir identificar tendencias y riesgos emergentes, construir escenarios de futuro y orientar decisiones estratégicas en el presente. Sin embargo, los resultados de una consulta regional realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que su consolidación enfrenta desafíos estructurales, entre los que destacan la falta de formación especializada —el 73% de los participantes declararon que no habían recibido capacitación formal—, el desbalance generacional (menos del 2% son jóvenes) y la baja participación de los gobiernos locales (11,2%). Estas brechas afectan la sostenibilidad y la legitimidad social de la prospectiva, que aún permanece concentrada en espacios tecnocráticos y centralizados. Al mismo tiempo, la alta demanda de capacitación, el interés por la institucionalización de la prospectiva mediante marcos normativos y la identificación de condiciones habilitantes —como la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana— son señales de un avance progresivo hacia su consolidación como función regular del Estado, en consonancia con la agenda de gobernanza anticipatoria promovida por la CEPAL y las Naciones Unidas (Sandoval, 2026).

El fortalecimiento de las capacidades institucionales para anticipar e integrar la prospectiva en la gestión pública requiere desarrollar procesos sistemáticos, sistemas de información robustos y modelos de madurez organizacional que permitan incorporar la mirada de largo plazo de manera sostenida. La prospectiva, tal como destaca la CEPAL, cumple un papel estratégico al enriquecer las políticas de desarrollo, apoyar la construcción de diálogos políticos y sociales permanentes y mejorar la capacidad de gobernar frente a entornos complejos y cambiantes. Estos marcos estructurados permiten que las instituciones avancen progresivamente en su capacidad analítica, adopción de herramientas y consolidación de prácticas que integran la anticipación en la toma de decisiones, favoreciendo una gestión pública más proactiva, coordinada y orientada al futuro (Medina Vásquez et al., 2014).

En este contexto, la *Guía básica de gobernanza anticipatoria* de la CEPAL se presenta como una respuesta concreta a estos desafíos. Concebida como una herramienta práctica dirigida a funcionarios públicos de América Latina y el Caribe, la Guía propone un marco metodológico orientado a superar la lógica de gestión reactiva y de corto plazo predominante en la región. A través de la anticipación estratégica —basada en la identificación de señales tempranas de cambio, la exploración de escenarios múltiples e inciertos y la orientación de las decisiones presentes—, la Guía busca fortalecer la capacidad de los Estados para generar condiciones para un futuro con mayor sostenibilidad e inclusión (véase Vargas et al., 2025).

En paralelo, los recursos tecnológicos permiten habilitar nuevas formas de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas. Una infraestructura digital adecuada, conectividad de calidad, interoperabilidad entre sistemas y capacidades avanzadas en tecnologías de la información son condiciones necesarias para conformar un Estado más inteligente, eficiente y orientado a la toma de decisiones informadas.

La OCDE está desarrollando y validando nuevos marcos de competencias para la innovación en el sector público, distinguiendo entre habilidades para profesionales y gestores, y habilidades para mandos medios y líderes, e incorporando la alfabetización en IA como una competencia clave (OCDE, 2017, en prensa-b). En paralelo, está preparando una herramienta de diagnóstico para identificar las restricciones que frenan con más fuerza el desarrollo y el uso de estas capacidades. Sobre esa base, con el objetivo de institucionalizar la innovación y aumentar su impacto, se recomienda a los países combinar reformas relacionadas con la demanda de competencias (en el sentido de alinear las competencias con las prioridades estratégicas, los incentivos y la capacidad de ampliar la escala de las innovaciones) y relacionadas con la oferta de ellas (aprendizaje aplicado, cultura habilitante y canales de atracción de talento).

## C. Una cultura organizacional que promueve la creatividad y el aprendizaje

La cultura organizacional es el sustrato sobre el que se consolidan el liderazgo y los recursos disponibles. Una institución que valora el aprendizaje continuo, la creatividad y el riesgo controlado crea las condiciones adecuadas para que los equipos pongan a prueba nuevas soluciones sin temor a repercusiones negativas por errores derivados de esfuerzos bien intencionados. La seguridad psicológica es fundamental: cuando las personas sienten que pueden contribuir con ideas, proponer cambios y cuestionar prácticas, la innovación se vuelve parte natural del trabajo cotidiano.

Para construir esta cultura organizacional se requieren alineación estratégica, coherencia desde la dirección y mecanismos internos que favorezcan el intercambio de ideas y propuestas, la colaboración y la cocreación de políticas públicas. La experiencia del Perú es ilustrativa en este sentido (véase el recuadro IV.3).

### Recuadro IV.3

#### Modernización de la gestión pública e innovación: la experiencia del Perú

En agosto de 2022, el Gobierno del Perú aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, que establece la ruta para construir un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado, orientado a garantizar una sociedad justa e inclusiva, con las personas en el centro de las intervenciones públicas. Entre sus objetivos prioritarios se encuentra el fortalecimiento de la mejora continua y la innovación en las entidades públicas.

La Política se complementa, entre otros instrumentos, con la Norma Técnica para la Gestión de la Innovación Pública en las Entidades del Estado N.º 003-2025-PCM-SGP, que define funciones, procesos y mecanismos de flexibilidad para la implementación de la innovación pública. Asimismo, se articula con los instrumentos de planificación, la gestión de recursos humanos y la transformación digital. Dicho instrumento permite a las entidades del Estado gestionar proyectos de innovación pública con un enfoque centrado en las personas y adaptable a los desafíos que enfrentan para resolver problemas públicos.

La Norma Técnica se sustenta en tres pilares fundamentales:

- i) Una gobernanza clara, que establece el liderazgo de la alta dirección de la entidad, asigna a la unidad de Modernización el papel de gestora y a los equipos de proyecto la responsabilidad de la ejecución, y refuerza la función articuladora de la Secretaría de Gestión Pública como ente rector en la materia;
- ii) Un proceso ágil de gestión, que se desarrolla en tres etapas: la presentación de iniciativas por parte de los servidores civiles o las unidades orgánicas y su aprobación por la máxima autoridad administrativa, con la opinión técnica de la Unidad de Modernización; la ejecución ágil de los proyectos en espacios seguros para la experimentación y la entrega progresiva de productos innovadores, y la evaluación de resultados, como condición necesaria para la toma de decisiones y para el fortalecimiento de una cultura de innovación orientada a generar valor público, y
- iii) Un portafolio de innovación pública, que permite a las entidades gestionar de manera integrada sus iniciativas y proyectos para implementar soluciones costo-efectivas. La Secretaría de Gestión Pública consolida esta información en un Portafolio Nacional de Innovación Pública, con el objetivo de facilitar la réplica de las buenas prácticas y la escalabilidad de soluciones en otras entidades.

La implementación de la Norma Técnica pone en valor el conocimiento de los servidores civiles, al promover la presentación de iniciativas, y genera las condiciones necesarias para que los equipos de proyecto cuenten con los recursos necesarios para la provisión de productos innovadores. En conjunto, la Política y la Norma Técnica han permitido a la Secretaría de Gestión Pública consolidar la innovación como una función orgánica del Estado, mediante un marco institucional y lineamientos claros. Este enfoque se ha fortalecido con incentivos a la innovación, como concursos nacionales y encuentros orientados a acelerar los aprendizajes interinstitucionales, así como programas y asistencias técnicas que contribuyen a la profesionalización de los equipos del sector público.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*.

Asimismo, como se expuso en los capítulos anteriores, los laboratorios de innovación, las comunidades de práctica y los equipos de trabajo interdisciplinarios funcionan como espacios que modelan nuevas formas de trabajo dentro del Estado. A través de ellos, la innovación pública deja de ser percibida como un esfuerzo puntual y se transforma en un componente estructural de la identidad institucional, capaz de romper inercias burocráticas y generar motivación entre las personas que trabajan en el servicio público. El Brasil y Chile, así como a nivel regional el ILPES, están impulsando una agenda sólida y sostenida de formación virtual dirigida a funcionarios públicos en la región (véase el recuadro IV.4).

#### Recuadro IV.4

Formación virtual accesible y de calidad para funcionarios públicos: las experiencias del Brasil, Chile y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL

La disponibilidad de formación virtual accesible y de calidad para funcionarios públicos es un elemento clave para fortalecer las capacidades del Estado y avanzar en procesos de innovación y transformación pública. En este sentido, experiencias como la Escuela Virtual de Gobierno (EV.G) de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) del Brasil, la Escuela de Innovación Pública del Laboratorio de Gobierno de Chile y los nuevos avances del ILPES de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran cómo la formación virtual puede convertirse en una herramienta estratégica para democratizar el acceso al aprendizaje, promover el desarrollo profesional continuo y responder a los desafíos contemporáneos de la gestión pública.

La ENAP es la principal institución de formación y desarrollo de capacidades de la administración pública federal del Brasil. La EV.G, impulsada por la ENAP constituye una de las plataformas de formación pública en línea más amplias de la región. Según datos institucionales recientes, la EV.G ofrece más de 550 cursos, de los que pueden ser participes en forma flexible servidores públicos y otros interesados, con acceso unificado mediante el portal del Gobierno brasileño. En total, se han emitido más de 3,9 millones de certificados desde la creación de la plataforma, lo que refleja un alcance muy amplio y un uso intensivo por parte de los funcionarios públicos. En algunos de estos cursos, como el de manejo del Sistema Electrónico de Informaciones (SEI), se han certificado más de 200.000 servidores públicos en temas específicos de gestión documental y procesos administrativos electrónicos.

Por su parte, el Laboratorio de Gobierno de Chile, dependiente del Ministerio de Hacienda, ha desarrollado la Escuela de Innovación Pública, una propuesta formativa virtual enfocada en la promoción de competencias para la innovación, la modernización y el diseño de servicios públicos centrados en las personas. La iniciativa cuenta con una plataforma que incluye 50 videos educativos, distribuidos en 11 cursos que abordan distintos aspectos de la innovación pública, como las fases de los proyectos, la gestión del cambio y la facilitación. A la Escuela se han sumado ya más de 8.900 estudiantes, con un total de más de 14.300 inscripciones en los cursos disponibles, cifras que continúan en aumento debido al carácter abierto y autogestionado de la oferta.

En los últimos años, el ILPES ha ampliado su oferta de cursos virtuales para fortalecer su papel estratégico en la formación de cuadros técnicos y directivos en América Latina y el Caribe. La función central del ILPES es articular el conocimiento especializado producido por la CEPAL con las necesidades concretas de fortalecimiento institucional de los países de la región, a fin de asegurar que la investigación, la información empírica y las metodologías analíticas se traduzcan en capacidades efectivas para la acción pública. Con más de seis décadas de trayectoria, el ILPES ha capacitado a más de 50.000 personas del sector público, la sociedad civil, el sector académico y el sector privado, contribuyendo de manera sostenida al fortalecimiento de las capacidades estatales y al desarrollo sostenible de la región. En este sentido, el Instituto actúa como un agente dinamizador que transforma conocimiento especializado en oportunidades concretas de aprendizaje, mediante metodologías activas centradas en el *aprender haciendo* y en la resolución de problemas reales de política pública. Este enfoque permite avanzar de los "qué" a los "cómo", incrementando el impacto del trabajo sustantivo de la CEPAL en los países y promoviendo una gobernanza pública más efectiva. Solo en 2025, el ILPES acompañó la formulación, el diseño y la implementación de más de 25 programas formativos —virtuales, híbridos, presenciales y autogestionados—. Entre las innovaciones recientes destacan los cursos en línea masivos y abiertos, que han permitido ampliar la cobertura. Asimismo, se han fortalecido los cursos virtuales con clases sincrónicas adaptadas a cada temática, recursos interactivos, acompañamiento permanente de tutores y docentes, y materiales pedagógicos diversos, incluidas entrevistas con expertos de distintos países. De esta manera, el ILPES fortalece la misión de la CEPAL, al acercar su conocimiento a los países, contribuir al desarrollo de instituciones públicas más sólidas y apoyar la formulación e implementación de políticas públicas capaces de generar transformaciones reales y sostenibles.

Estas experiencias ponen de relieve la importancia de ofrecer cursos de fácil acceso, bien estructurados y orientados a problemas reales, combinando formatos breves —que facilitan el aprendizaje continuo sin interrupciones significativas en las rutinas laborales— con trayectorias formativas más extensas, que permiten profundizar conocimientos en temas como innovación, transformación digital y gestión pública estratégica. La modalidad virtual reduce las barreras geográficas y de tiempo, ampliando el acceso a la capacitación sin incurrir en altos costos logísticos y permitiendo que funcionarios de distintos niveles y territorios desarrollen competencias relevantes para enfrentar los desafíos actuales del sector público.

La capacitación virtual contribuye, además, a fortalecer una cultura organizacional orientada al cambio y a la mejora continua, al ofrecer contenidos actualizados sobre metodologías innovadoras, herramientas digitales y enfoques centrados en las necesidades ciudadanas. Al poner a disposición contenidos relevantes, flexibles y accesibles, estas plataformas no solo mejoran el desempeño individual de los funcionarios, sino que también impulsan procesos más amplios de modernización institucional y de mejora del valor público, aportando a la conformación de Estados más capaces, eficientes y adaptados a las necesidades de la sociedad contemporánea.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Escuela Virtual de Gobierno. (s.f.). <https://www.escolavirtual.gov.br>; Laboratorio de Gobierno. (s.f.). Escuela de Innovación Pública. <https://www.lab.gob.cl/videoclases>; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (s.f.). *La planificación para el desarrollo en los 60 años del ILPES*. <https://biblioguias.cepal.org/ilpes60-es>; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Capacitación*. <https://www.cepal.org/es/capacitacion>.

## D. Medición del impacto, sostenibilidad y escalabilidad de las innovaciones

Ninguna innovación pública puede consolidarse si no se evalúa su impacto ni se garantiza su continuidad. La medición del impacto permite distinguir iniciativas con verdadero potencial transformador, justificar la asignación de recursos y sostener el apoyo político e institucional necesario. Sin embargo, medir los efectos de la innovación es complejo debido a la diversidad de proyectos, metodologías y escalas de intervención. Por ello, es fundamental desarrollar marcos de monitoreo y evaluación que capten no solo las mejoras en los servicios provistos, sino también las transformaciones organizacionales, la transferencia de capacidades y los efectos sistémicos (véase el recuadro IV.5). En términos prácticos, estos marcos pueden complementarse con indicadores de adopción y continuidad que permitan seguir la “vida” de la innovación: cuántas prácticas se institucionalizan, qué proporción de los equipos incorporan nuevas metodologías, cuántas alianzas formales (por ejemplo, acuerdos interinstitucionales) sostienen la implementación y qué mecanismos de financiamiento o gobernanza aseguran la permanencia. En iniciativas orientadas al desarrollo de capacidades, esta lógica se operacionaliza mediante el uso de indicadores clave del desempeño vinculados a la modernización curricular, la formación de formadores, el desarrollo de microcredenciales, la colaboración entre educación e industria y la generación de recomendaciones de política. Este enfoque permite que la medición no se limite a los resultados inmediatos, sino que incorpore dimensiones de escalabilidad, sostenibilidad e impacto sistémico (SKILLBRIDGE, 2025).

La sostenibilidad de las innovaciones depende tanto de esta evaluación como de la existencia de mecanismos institucionales que mantengan las iniciativas más allá de los cambios administrativos. Diseñar estrategias de largo plazo, articular los proyectos con objetivos nacionales de desarrollo y asegurar un financiamiento multianual son factores esenciales para evitar que la innovación dependa exclusivamente de voluntades individuales.

Finalmente, la escalabilidad es el puente entre la experimentación y la transformación profunda. Para hacerla posible, se requiere documentar procesos, sistematizar aprendizajes y desarrollar marcos metodológicos transferibles entre instituciones y territorios. De este modo, las innovaciones dejan de ser experiencias locales para convertirse en soluciones de alcance nacional, capaces de mejorar políticas, fortalecer capacidades estatales y generar valor público de forma sostenible.

**Recuadro IV.5**

## Capacidades para innovar en el Estado: la experiencia del índice de innovación pública (IIP) de Chile

En 2024, el Ministerio de Hacienda de Chile solicitó al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que evaluara el índice de innovación pública del Laboratorio de Gobierno, con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales y consolidar la innovación como función estratégica en el sector público. La evaluación se realizó mediante entrevistas y encuestas a 550 funcionarios de instituciones que han participado o que no han participado en la medición del IIP, buscando comprender la pertinencia del índice, su impacto y las oportunidades de mejora.

Los resultados muestran una alta valoración del IIP. El 81,3% de los encuestados consideran adecuadas las dimensiones que mide (recursos institucionales, prácticas y procesos, y colaboración y apertura) y el 70,6% de ellos creen que refleja de manera realista las capacidades de innovación de la institución. Sin embargo, se detectan limitaciones, como la falta de medición de los resultados de las innovaciones, incluida su sostenibilidad, así como la necesidad de incorporar aspectos culturales y de liderazgo. El diagnóstico y la retroalimentación que proporciona el Laboratorio de Gobierno respecto de la medición del IIP son consideradas útiles por el 84,8% de los funcionarios, quienes emplean dicha información para la definición de planes de capacitación, el reconocimiento interno y la gestión de recursos. El Programa de Desarrollo de Capacidades vinculado a la medición del índice también es bien evaluado: el 79% lo califica como bueno o excelente y el 88,7% lo recomendaría, aunque se sugiere una mayor personalización y una participación activa de las jefaturas.

En cuanto a la existencia de una cultura de innovación, el 54,2% percibe avances en su instalación, aunque se afirma que los aprendizajes se concentran en equipos específicos. Existe un alto interés en participar en la medición del IIP (un 96,6% en el caso de las instituciones que no han participado en ella) y una mayoría considera que debería ser obligatoria. La existencia de alguna forma de gobernanza y liderazgo en materia de innovación en la institución es más frecuente en el caso de aquellas que han participado en la medición del índice (de un 73%, frente a un 34,5% en el caso de las instituciones que no han participado), lo que confirma su relevancia para impulsar la innovación. Los principales desafíos que enfrentan las instituciones a la hora de innovar son la falta de recursos, tiempo y liderazgo y la existencia de cultura institucional no compatible; la medición del IIP, según los funcionarios de las instituciones que han participado en ella, puede ayudar a superar dichos desafíos en aspectos como el acceso a recursos o la solicitud de financiamiento para innovar, la capacitación y la difusión de los resultados del índice y de la relevancia de la innovación para el desempeño institucional.

En síntesis, el IIP se consolida como una herramienta robusta y bien valorada, que impulsa la modernización del Estado chileno, fomentando la colaboración, la orientación al usuario y la generación de valor público. Entre las oportunidades de mejora destacan la profundización de la medición de resultados, la transversalización de los aprendizajes, la personalización y diversificación del Programa de Desarrollo de Capacidades y la flexibilización de algunos aspectos metodológicos en el proceso de informe. Este modelo ofrece una hoja de ruta replicable para otros países de América Latina y el Caribe, al promover la eficiencia, la apertura y una gestión centrada en la ciudadanía.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Innovar para transformar el Estado: evaluación del índice de innovación pública de Chile* (LC/TS.2025/84).

El propósito fundamental del Gobierno sigue siendo garantizar que todas las personas accedan a servicios esenciales como el agua, la educación, el transporte, la vivienda, la infraestructura y la salud, así como al empleo. Sin embargo, cumplir este propósito en el siglo XXI implica transformar la gestión pública para responder a contextos sociales, económicos y tecnológicos profundamente cambiantes. En este proceso, la innovación se convierte en una herramienta para ampliar el acceso, aumentar la equidad y elevar la calidad de los servicios, poniendo especial atención en quienes históricamente han quedado atrás.

Los Gobiernos enfrentan el desafío de crear valor público mediante servicios más efectivos, inclusivos y centrados en las personas. Innovar no es simplemente adoptar nuevas tecnologías, sino repensar los procesos, las estructuras y las formas de relacionarse con la ciudadanía. Esto exige avanzar hacia modelos de gestión más colaborativos, abiertos y orientados al aprendizaje continuo, capaces de contribuir a un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

La ciudadanía también demanda una transformación profunda. Las personas esperan servicios acordes con sus realidades individuales, mayor transparencia y eficacia, y una participación más activa en las decisiones que afectan su vida cotidiana.

Cada vez más, la creación de valor público requiere pasar de un enfoque de provisión unilateral a uno en que el Estado y la ciudadanía coproducen soluciones, compartiendo responsabilidades y conocimientos.

Para avanzar hacia ese horizonte se necesita un enfoque holístico que combine principios, estrategias y factores habilitantes. No existe una receta única para innovar, pero sí condiciones que hacen posible la transformación: instituciones reorganizadas para gestionar el cambio, culturas organizacionales abiertas a la experimentación, capacidades digitales y analíticas distribuidas en todos los niveles y esfuerzos deliberados para asegurar que los beneficios de la innovación alcancen a todas las personas. La innovación pública, entendida en este sentido amplio y profundo, se convierte en una herramienta fundamental para construir Estados más efectivos, cercanos y capaces de responder a los desafíos de nuestro tiempo.

## E. Innovar en el Estado mediante las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)

Como se ha planteado, América Latina y el Caribe enfrenta un doble desafío, la necesidad de reemplazar un modelo de desarrollo estructuralmente desigual y de baja productividad, y superar la debilidad crónica de las propias capacidades estatales requeridas para liderar dicha transformación. La CEPAL ha descrito esto como una trampa de bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva, una condición caracterizada por déficits técnico-administrativos, liderazgo político fragmentado, coordinación interinstitucional precaria y bajos niveles de participación ciudadana (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024, 2025b).

Estas debilidades estructurales se ven exacerbadas por choques externos complejos —económicos, climáticos y tecnológicos— que amplían la brecha entre las crecientes expectativas públicas y lo que las burocracias tradicionales pueden ofrecer. En este contexto, la innovación en el sector público no es opcional; es una condición previa para el desarrollo sostenible.

Como se ha señalado, para lograr un crecimiento sostenible y disruptivo se precisa de un gobierno que cuente con capacidades de anticipación, experimentación y colaboración orientadas a la misión, organizadas mediante ciclos como los que propone el modelo SMARTER, que incluye las fases de determinación del alcance, movilización, anticipación, recomendación, transformación, evaluación y renovación. Sobre esta base, en este capítulo se plantea una afirmación de carácter estratégico: la innovación pública solo es posible cuando los Estados activan y alinean cuatro capacidades que se refuerzan mutuamente: técnicas, operativas, políticas y prospectivas.

La información reciente muestra que la innovación pública sostenible requiere la construcción de capacidades estatales que respondan a las circunstancias, sean adaptativas y estén políticamente legitimadas. No existen capacidades estatales únicas ni homogéneas: estas varían según los sectores, los niveles de gobierno y las funciones que el Estado debe desempeñar, tales como la recaudación, la definición y aplicación del marco legal-administrativo y la provisión efectiva de bienes y servicios. Por ello, el fortalecimiento de capacidades debe tener como punto de partida diagnósticos situados y diseños a la medida, entendiendo las capacidades TOPP no como listas universales de “mejores prácticas”, sino como sistemas vivos de aprendizaje, ejecución y repetición continua, alineados con el enfoque de adaptación iterativa orientada al problema (CEPAL, 2024; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025; Honig et al., 2025).

De este modo, integrar las capacidades TOPP en la construcción de capacidades estatales implica aplicar cinco principios operativos: i) activar las capacidades en respuesta a cada circunstancia, evitando el “copiar y pegar” institucional; ii) institucionalizar las capacidades en normas, rutinas, estructuras y financiamiento para reducir la dependencia de personas específicas; iii) construir coaliciones y una legitimidad política que abran espacios y aseguren la continuidad de los procesos; iv) equilibrar la ambición transformadora con el fortalecimiento de funciones estatales esenciales —como la coordinación, la gestión presupuestaria y la provisión de servicios— que permitan sostener y ampliar la escala de las innovaciones, y v) actuar con cautela en relación con la externalización, asegurando que el apoyo externo contribuya al desarrollo de capacidades internas y no sustituya al Estado. En conjunto, estos principios buscan que la innovación pública sea robusta, escalable y sostenible en el tiempo (CEPAL, 2024; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025; Honig et al., 2025)..

Conjuntamente, estas capacidades proporcionan herramientas prácticas para cocrear valor público y gestionar la complejidad y la incertidumbre con legitimidad. El cuadro IV.1 ofrece una definición consolidada de cada una de ellas.

#### Cuadro IV.1

##### Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) habilitantes de la innovación

Capacidades	Funciones críticas	Habilitación de la innovación
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Diagnóstico riguroso y visión estratégica: uso de datos confiables, análisis multidisciplinario y modelización de tendencias.</li> <li>– Diseño y formulación con base empírica: evaluaciones <i>ex ante</i>, prototipos piloto y marcos lógicos claros.</li> <li>– Ciclo de aprendizaje y mejora continua: indicadores, retroalimentación y evaluaciones de impacto.</li> </ul>	Habilita la innovación porque transforma el conocimiento en políticas sólidas y adaptables.
Operativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planificación y programación de recursos: presupuestos plurianuales y programación por resultados.</li> <li>– Coordinación interinstitucional: gabinetes interministeriales y plataformas digitales interoperables.</li> <li>– Ejecución flexible y adaptativa: sistemas de monitoreo en tiempo real y protocolos de gestión de crisis.</li> </ul>	Habilita la innovación al permitir la realización de ajustes rápidos y la experimentación en la implementación.
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Narrativas y comunicación estratégica: relatos basados en información sólida para generar legitimidad.</li> <li>– Gestión de coaliciones y compensaciones: negociación multipartidista y acuerdos programáticos.</li> <li>– Creación de espacio para innovar: respaldo político para iniciativas piloto y misiones orientadas a resultados.</li> </ul>	Habilita la innovación al crear espacio político para asumir riesgos y sostener los cambios.
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vigilancia de tendencias: análisis de megatendencias y riesgos emergentes.</li> <li>– Construcción de escenarios: talleres multiactor y simulaciones.</li> <li>– Integración en la planificación: presupuestos verdes y planes con horizonte 2030-2050.</li> </ul>	Habilita la innovación al anticipar disrupciones y orientar las decisiones hacia opciones deseables de futuro.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La innovación pública no es un esfuerzo aislado ni un conjunto de iniciativas desconectadas, sino una función estructural del Estado que solo alcanza su potencial cuando las capacidades institucionales se articulan como un sistema dinámico. Cuando estas capacidades fallan o se desarrollan de manera fragmentada, las instituciones quedan atrapadas en inercias administrativas, reducen su resiliencia frente a contextos cambiantes y ven limitada su capacidad para generar valor público sostenible.

De ahí la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de innovación en el sector público: uno que sea técnicamente sólido, operativamente ágil, políticamente inclusivo y estratégicamente orientado al futuro. La alineación de las capacidades TOPP con los desafíos críticos de la región permitirá a los países de América Latina y el Caribe superar la lógica de proyectos aislados y experiencias piloto temporales y transitar hacia sistemas permanentes de innovación pública que sean inclusivos, colaborativos y

sostenibles. Este tránsito no depende únicamente de contar con ciertas herramientas o metodologías, sino de un cambio más profundo en la forma de concebir la acción estatal. Para innovar se requieren instituciones que aprendan continuamente, que dispongan de capacidades distribuidas en todos los niveles, que valoren la diversidad de actores y que se guíen por una visión de largo plazo orientada al bienestar y la equidad.

La experiencia reciente de la evaluación del índice de innovación pública en Chile, realizada por el ILPES en 2025, confirma la relevancia de articular las capacidades TOPP para que la innovación sea una función estructural del Estado. La evaluación muestra que las instituciones que participaron en la medición del IIP presentan mayores avances en términos de gobernanza, liderazgo y orientación al usuario, lo que evidencia la importancia de las capacidades políticas y prospectivas para generar legitimidad y anticipar cambios. Asimismo, el 81,3% de los funcionarios consideran adecuadas las dimensiones que mide el índice (recursos institucionales, prácticas y procesos, y colaboración y apertura) y el 70,6% de ellos creen que refleja de manera realista las capacidades institucionales, lo que refuerza la necesidad de contar con capacidades técnicas para la realización de diagnósticos rigurosos y la medición de impacto.

Sin embargo, persisten desafíos vinculados a las capacidades operativas: la falta de recursos y de tiempo es el obstáculo que se mencionó con más frecuencia, lo que subraya la urgencia de disponer de presupuestos plurianuales y mecanismos flexibles para sostener la innovación. La cultura organizacional también emerge como un factor crítico: aunque el 54,2% percibe que se han logrado avances en la instalación de una cultura innovadora, los aprendizajes se concentran en equipos específicos, lo que revela la necesidad de aplicar estrategias para transversalizar los conocimientos y fortalecer la dimensión prospectiva mediante el análisis de escenarios y la planificación de largo plazo.

En síntesis, los hallazgos de la evaluación del IIP realizada por el ILPES confirman que la innovación pública no depende solo de metodologías, sino de la activación simultánea de las capacidades TOPP. Cuando estas capacidades se alinean, los Estados pueden superar la lógica de proyectos aislados y avanzar hacia sistemas permanentes de innovación, con una gobernanza sólida, un liderazgo movilizador, recursos estratégicos y una visión orientada al futuro. Este enfoque permite transformar la innovación en un motor para la modernización del Estado y la generación de valor público sostenible.

En definitiva, la innovación pública se convierte en un pilar fundamental para construir Estados más efectivos, legítimos y preparados para enfrentar los desafíos complejos del siglo XXI. Cuando las capacidades TOPP se consolidan y operan en conjunto, los países pueden avanzar con mayor fuerza hacia modelos de desarrollo más resilientes, inclusivos y sostenibles, en los que la creatividad institucional se traduce en mejores políticas, servicios más cercanos y un fortalecimiento de la confianza democrática.

## Bibliografía

- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. (2023). *Next generation skills intelligence for more learning and better matching: skills anticipation trends, opportunities and challenges in EU Member States*. <https://doi.org/10.2801/180485>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Innovar para transformar el Estado: evaluación del índice de innovación pública de Chile* (LC/TS.2025/84).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* (LC/FDS.8/3).

- Coursera. (2025a). *Micro-credentials Impact Report 2025: Insights from Students and Employers*.
- Coursera. (2025b). *Global Skills Report: Trusted Skills Insights for a Rapidly Changing World*.
- Cyr, J. y Bianchi, M. (2025). Introducción. América Latina y la gobernanza colaborativa: repensando el modelo de gobernanza para la región. En J. Cyr, M. Bianchi, F. Coda y S. Santamarina (Eds.), *¿Cómo gobernar en América Latina? La colaboración como herramienta para afrontar desafíos del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- De Michele, R., Fuenzalida, J., Keefer, P., Lafuente, M., Mosqueira, E., Naranjo Bautista, S., Nunberg, B., Roseth, B., Schuster, C. y Strazza, L. (2025). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocracia e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013424>
- Foro Económico Mundial. (2025). *The Future of Jobs Report 2025*.
- Honig, D., Khan, A. y Naritomi, J. (2025). State capacity. En T. Besley, I. Bucelli y A. Velasco (Eds.), *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*, 573–614. LSE Press. <https://doi.org/10.31389/lsepress.tlc.q>
- Medina Vásquez, J., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL (129) (LC/G.2622-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2017). *Core Skills for Public Sector Innovation*. <https://oecd-opsi.org/publications/core-skills/>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Gobernar con la inteligencia artificial: panorama actual y hoja de ruta en las funciones centrales de gobierno*. <https://doi.org/10.1787/dc00e56a-es>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (en prensa-a). *Generative AI Experimentation in Government: towards Guidelines for Public Sector Organisation*.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (en prensa-b). *Strengthening the Innovative Capacity of Governments through Skills Development*.
- Popper, M., Popper, R., Rapetti, C. A. y Pique, J. M. (2025). Integrating policy agendas for sustainable innovation: a quadruple helix approach to the European Green Deal and sustainability transitions. *Engineering Management in Production and Services*, 17(2), 1–22. <https://doi.org/10.2478/emj-2025-0009>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sandoval, C. (2026). Desafíos y oportunidades de la incorporación de la prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2026/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- SKILLBRIDGE. (2025). *Shaping the future of deep tech work and skills through alliances for education and enterprises*. Project/Grant Agreement No. 101247086.
- Tatián, D. y Pereira, G. (2022). Filosofía, democracia y liderazgos públicos. *Serie Desarrollo Territorial* (21) (LC/TS.2022/140). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Torres, V., Naser, A. y Barragán, D. (2025). Participación y colaboración en la gestión pública: lecciones a más de diez años de la implementación de planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. *Serie Gestión Pública* (89) (LC/TS.2025/52). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Vargas, F., Rosado, J. y Oddone, N. (2025). *Guía básica de gobernanza anticipatoria* (LC/MEX/TS.2025/17). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.





CAPÍTULO

# V

## Reflexiones finales

---

- A. La agenda pendiente: de los proyectos aislados a los sistemas permanentes de innovación
- B. De la innovación a la confianza: capacidades estatales y gobernanza anticipatoria para la transformación pública

Bibliografía



A lo largo de esta publicación se ha puesto de relieve que la innovación pública no constituye una agenda marginal ni un conjunto de iniciativas experimentales desconectadas, sino un enfoque estratégico de la acción estatal, estrechamente vinculado al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países de América Latina y el Caribe.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa, en gran medida, un desafío de capacidad estatal. La provisión efectiva de servicios públicos, la garantía de derechos y la implementación de políticas capaces de responder a contextos cambiantes dependen de instituciones que puedan aprender, adaptarse y transformarse sin perder legitimidad ni continuidad.

## A. La agenda pendiente: de los proyectos aislados a los sistemas permanentes de innovación

Las experiencias analizadas muestran avances y aprendizajes progresivos en la región, que cuenta con un número creciente de iniciativas que comienzan a articular la innovación pública con objetivos de desarrollo de largo plazo. En este proceso, la innovación pública deja de concebirse únicamente como modernización tecnológica y pasa a entenderse como un impulso para la transformación social, económica y territorial, alineada con visiones nacionales de futuro. Instrumentos como la Estrategia Brasil 2050, Vision 2030 Jamaica y la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana o la función articuladora que cumplen el ecosistema de modernización del Estado en Chile, el Departamento Nacional de Planeación en Colombia y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el Uruguay son ejemplos de que la innovación pública implica dotar el cambio institucional de propósito y anclarlo en prioridades explícitas de desarrollo sostenible. Este alineamiento confirma que la innovación pública es, ante todo, un medio para crear valor público y orientar la acción del Estado hacia el bienestar de las personas.

No obstante, el análisis también revela la existencia de una brecha persistente entre el potencial normativo y la capacidad institucional efectiva. A pesar de avances relevantes en lo referente a marcos legales, estrategias digitales, políticas de compras públicas de innovación y compromisos de gobierno abierto, estos no siempre se traducen en resultados sostenibles. En este contexto, los laboratorios de innovación pública —como el Laboratorio de Gobierno de Chile o GNova Lab en el Brasil— han desempeñado un papel clave como espacios de experimentación, aprendizaje aplicado y traducción de innovaciones en resultados tangibles, conectando marcos normativos con problemas concretos de gestión y fortaleciendo las capacidades de los funcionarios. Sin embargo, las limitaciones en materia de gobernanza, coordinación interinstitucional, financiamiento y, fundamentalmente, capacidades del personal público continúan siendo obstáculos críticos. La experiencia comparada muestra que las reglas formales son necesarias, pero insuficientes si no se acompañan de estructuras estables, incentivos adecuados y competencias que permitan ejecutar, aprender y ampliar la escala de las innovaciones en el tiempo.

En este escenario, la innovación pública se desarrolla a través de enfoques complementarios. Por un lado, una innovación orientada a la mejora continua, centrada en optimizar los procesos y servicios existentes, resulta clave para ganar eficiencia, calidad y legitimidad. Por otro, una innovación orientada a las transformaciones estructurales busca reconfigurar políticas, sistemas y modelos de provisión. El desafío

estratégico para la región no es elegir entre ambos enfoques, sino integrarlos en una visión sistémica que consolide la innovación como una función estructural del Estado. El modelo de crecimiento disruptivo sostenible ofrece un marco útil para gestionar esta tensión, permitiendo sostener los servicios críticos mientras se avanza en cambios de mayor escala.

De este análisis se desprende un aprendizaje transversal: la necesidad de transitar desde una lógica de proyectos hacia la construcción deliberada de ecosistemas de innovación pública. Estos ecosistemas articulan actores, recursos, metodologías, datos, financiamiento y marcos de gobernanza en una arquitectura coherente que permite sostener el cambio en el tiempo. Superar la proliferación de iniciativas piloto ocasionales que no logran consolidarse ni ampliar su escala exige un cambio estructural: la innovación no puede depender de iniciativas aisladas, sino que debe consolidarse como una función permanente del Estado. La información disponible a nivel regional muestra que cuando la innovación carece de institucionalidad sus efectos se diluyen; en cambio, cuando existen reglas claras, capacidades instaladas y mecanismos de coordinación, la innovación pública se traduce en resultados sostenibles y de valor público.

Este tránsito hacia la institucionalización descansa en cuatro pilares fundamentales: en primer lugar, una gobernanza colaborativa que articule a las instituciones públicas entre sí y con actores sociales, mediante laboratorios de innovación, consejos con participación de múltiples actores y mecanismos de gobierno abierto; en segundo lugar, un marco de reglas, incentivos y financiamiento que habilite la experimentación responsable, a través de compras públicas de innovación, presupuestos flexibles para prototipos y criterios explícitos para la ampliación de la escala de las innovaciones o la desinversión; en tercer lugar, una infraestructura de datos y capacidades digitales que aseguren la interoperabilidad, la calidad y la gobernanza de la información, servicios centrados en las personas y una protección robusta de la ciberseguridad y los derechos, y finalmente, en cuarto lugar, sistemas de evaluación y aprendizaje que incorporen métricas de valor público, trazabilidad de las decisiones y uso sistemático de información sólida para corregir, adaptar o extender la escala de las intervenciones.

Esta lógica no solo es relevante a nivel nacional y subnacional, sino también a una escala regional, en la que la innovación pública se convierte en un habilitador clave de la integración. En particular, permite avanzar hacia respuestas conjuntas, ágiles y basadas en tecnología frente a desafíos compartidos, como las emergencias derivadas de los desastres naturales. En el Caribe, donde los impactos del cambio climático son recurrentes, la cooperación regional en lo referente a gobernanza digital, interoperabilidad y gestión de datos adquiere un carácter estratégico para fortalecer la resiliencia institucional. Experiencias de colaboración en plataformas digitales, sistemas de alerta temprana y marcos normativos compartidos muestran que la innovación pública puede generar capacidades colectivas para la prevención, la respuesta y la recuperación ante crisis (Greene y Herakleous, 2025).

En este marco, iniciativas como las “embajadas de datos” (*data embassies*) representan una oportunidad particularmente relevante para los países del Caribe. Establecidas mediante acuerdos regionales o bilaterales, estas iniciativas consisten en la creación de infraestructuras que permiten resguardar datos gubernamentales críticos en territorios de otros países, a fin de garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales incluso cuando la infraestructura local pueda verse afectada. Más allá de su dimensión tecnológica, estas iniciativas refuerzan la integración regional, al basarse en la confianza mutua, marcos jurídicos compartidos y la cooperación institucional (Greene y Herakleous, 2025).

## B. De la innovación a la confianza: capacidades estatales y gobernanza anticipatoria para la transformación pública

Gobernar los ecosistemas mencionados —nacionales y regionales— exige, además, adoptar un enfoque anticipatorio. En un entorno marcado por la crisis climática, disrupciones tecnológicas y tensiones sociales, el Estado no puede limitarse a reaccionar. La prospectiva estratégica, la vigilancia de señales débiles y los marcos de gobernanza anticipatoria permiten avanzar hacia políticas adaptativas, integrando la visión de futuro en todo el ciclo de la gestión pública y fortaleciendo la gobernabilidad del cambio.

En este punto, el fortalecimiento de capacidades para innovar emerge como el factor decisivo. La innovación pública se materializa a través de funcionarios capaces de comprender problemas complejos, diseñar soluciones, gestionar en contextos de incertidumbre y sostener procesos de transformación. Para esto se requiere combinar competencias técnicas y metodológicas —uso de datos e inteligencia artificial, diseño centrado en las personas, evaluación, gobierno digital y compras públicas de innovación— con capacidades estratégicas, políticas y prospectivas que permitan dirigir transformaciones a escala sistémica. El enfoque de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) ofrece una referencia clave para estructurar este desarrollo de talento y evitar que la innovación dependa de esfuerzos individuales o coyunturales.

Cerrar la brecha entre el discurso y la práctica implica integrar este enfoque en los sistemas de servicio civil y en las escuelas de gobierno, mediante modalidades de aprendizaje aplicado, mentoría y microcredenciales. Si bien algunos países han avanzado en esta dirección, persisten desafíos estructurales como la fragmentación institucional, la fragilidad financiera y política de las innovaciones, culturas organizacionales adversas al riesgo y brechas digitales que limitan la escala y la sostenibilidad del cambio.

El vínculo entre la innovación pública y la confianza institucional atraviesa todo el análisis. La innovación fortalece la legitimidad democrática cuando es observable y coherente y se traduce en mejoras tangibles en los servicios que las personas utilizan cotidianamente. Se configura así un círculo virtuoso: la innovación mejora los servicios; contar con mejores servicios fortalece la confianza, y la confianza amplía el espacio político y social para seguir innovando.

La innovación pública, sin embargo, no sustituye a la política ni representa una solución automática. Implica la toma de decisiones, la definición de prioridades y la construcción de pactos, y requiere alinear el conocimiento técnico con la deliberación democrática. En términos prácticos, supone transitar hacia ciclos de cocreación, experimentación y prueba, incluida la validación temprana en los territorios, y avanzar desde iniciativas aisladas hacia carteras de proyectos de innovación que combinen mejoras operativas con apuestas exploratorias, sustentadas en criterios explícitos de inversión y creación de valor público.

Este cambio de paradigma también resignifica el papel del funcionario público. Más allá del gestor de procedimientos, se requiere un perfil que cuente con la capacidad de investigar sobre materias que plantean problemas complejos, poner a prueba soluciones, aprender del error y traducir ese aprendizaje en mejoras concretas. No obstante, las capacidades individuales solo se consolidan cuando se insertan en estructuras institucionales favorables. Sin estos anclajes, las innovaciones dependen de liderazgos personales y se vuelven vulnerables a la discontinuidad en materia política o presupuestaria. Desde la óptica del modelo de crecimiento disruptivo sostenible, este punto es decisivo para mantener trayectorias de transformación en contextos de incertidumbre.

Finalmente, consolidar la innovación pública exige también un cambio cultural profundo. Como muestran los aportes de Joel Mokyr, Philippe Aghion y Peter Howitt, quienes fueron galardonados con el Premio Nobel de Economía en 2025, el progreso depende tanto de la acumulación de conocimiento como de una cultura que valore la creatividad, el aprendizaje y la experimentación. En América Latina y el Caribe, romper las inercias culturales que inhiben la renovación de ideas es tan relevante como modernizar la infraestructura administrativa.

Con miras al futuro, la región enfrenta una oportunidad histórica: consolidar la innovación pública como un pilar del desarrollo sostenible y de la integración regional. Para ello es necesario integrar en la arquitectura del Estado un propósito estratégico claramente definido, capacidades adaptativas, mecanismos institucionalizados de anticipación y ecosistemas de innovación pública; promover culturas organizacionales abiertas al aprendizaje; asegurar un financiamiento y una gobernanza estables, y profundizar la cooperación regional como fuente de resiliencia colectiva. Innovar no es solo una vía para el cumplimiento de la Agenda 2030: es una condición para construir Estados más resilientes, inclusivos y dotados de legitimidad, capaces de cumplir —mejor y a tiempo— su promesa de bienestar en un siglo marcado por la incertidumbre, la complejidad y el cambio acelerado.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-\*).  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* (LC/FDS.8/3).  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Agenda Regional de Gobernanza de la Planificación y la Gestión Pública para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC.CRP/20/6).  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Bases para una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública: innovando para transformar el futuro de América Latina y el Caribe* (LC/CRP.20/DDR/2).  
Greene, T. y Herakleous, D. (2025). Data embassies: an innovative approach to strengthening digital resilience in the Caribbean. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/99). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
Popper, R., Villarroel, Y. y Popper, R.W. (2025). Towards a sustainable disruptive growth model: integrating foresight, wild cards and weak signals analysis. *Foresight and STI Governance*, 19(1), 32–49. <https://doi.org/10.17323/fstg.2025.24753>  
Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2025* sistematiza los principales avances y desafíos de la gestión pública en la región. Esta edición propone una visión integral de la innovación como motor de transformación del Estado, orientada a fortalecer a las instituciones de modo que sean más eficientes, abiertas, resilientes y centradas en las personas. Para ello, plantea reflexiones y nuevos enfoques de gestión pública, propone estrategias y describe experiencias de países de la región, dirigidos a responsables de las políticas públicas, equipos técnicos, académicos y actores sociales comprometidos con la mejora institucional. Innovar en lo público no se limita a modernizar procedimientos, sino que implica fortalecer la capacidad colectiva para imaginar y construir un futuro más inclusivo, sostenible y democrático. El documento destaca que, pese a las tensiones y limitaciones existentes, las crisis que se enfrentan brindan una oportunidad histórica para consolidar en los Estados capacidades de adaptación, anticipación y colaboración. En este proceso, la ética pública y el compromiso con las personas constituyen el fundamento de toda transformación. El *Panorama* aspira a ser una guía para una innovación pública con propósito, colaborativa y sostenible, que contribuya al bienestar social y al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/PanoramaGestionPublica2025>



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)