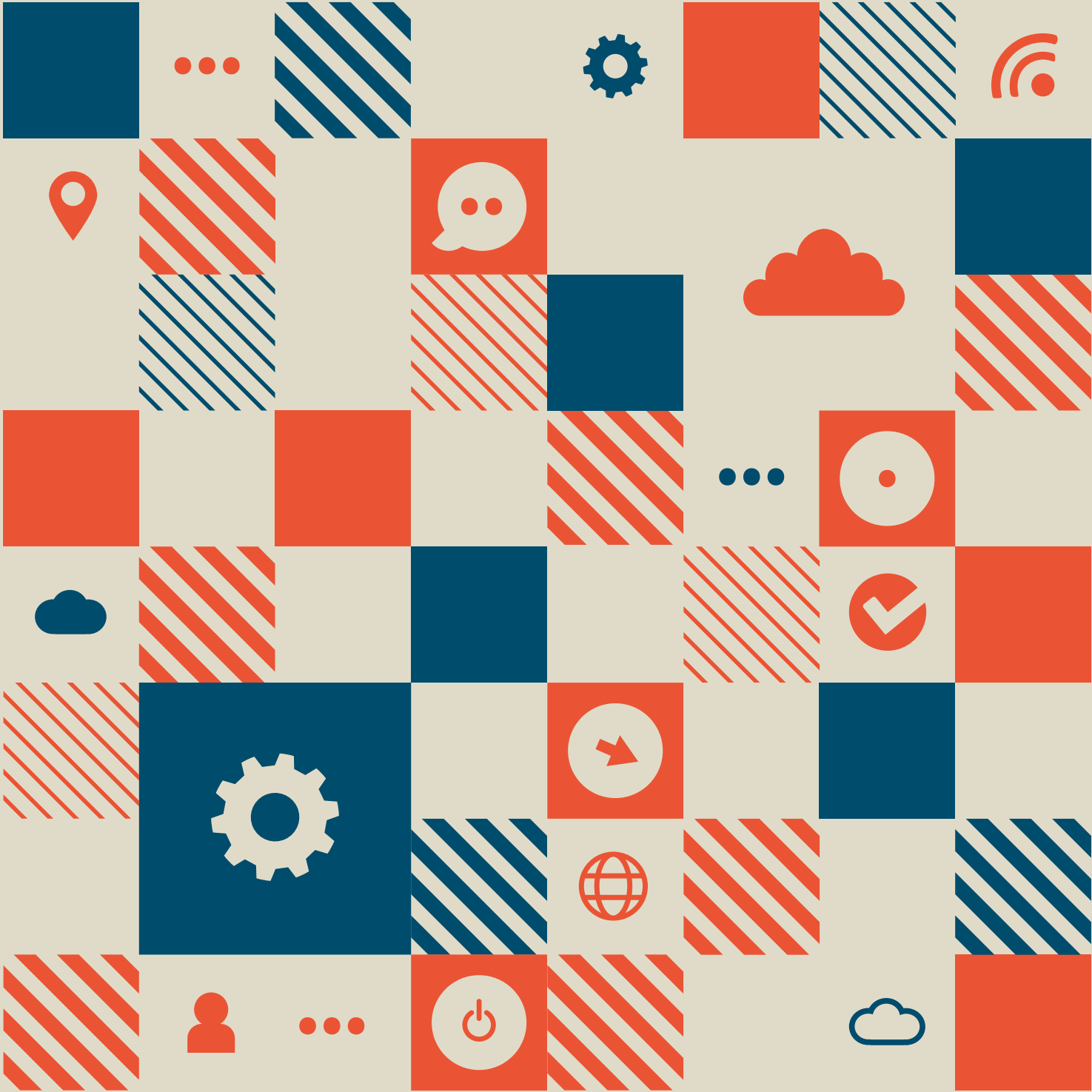


Un Lab en constante evolución

La experiencia del Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital de Uruguay



Un Lab en constante evolución

La experiencia del Laboratorio
de Innovación en Gobierno
Digital de Uruguay

Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo por:

Andrea Castagnola
Alejandro Arancio

Resumen

El gobierno de Uruguay se ha convertido en un referente mundial en desarrollo digital, levantando el gran interrogante: ¿cómo logró avanzar tanto? Por ejemplo, hacia fin de 2020 el 100% de los trámites que deben realizar ciudadanos y empresas se encontrará disponible en línea. Parte de su estrategia fue la creación del Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital en 2015. A través del Lab, el país solucionó retos de información, coordinación y apoyo político que podrían impedir transformaciones digitales de esta envergadura. Inicialmente se dedicó a apoyar a los ministerios en el rediseño y la digitalización de trámites. Allí, funcionarios y diferentes actores sociales –usuarios y beneficiarios de servicios públicos– trabajan juntos para identificar problemas en la digitalización de los trámites, co-crear prototipos de soluciones, y movilizar esfuerzos y herramientas para su implementación. Entre sus resultados se destaca el rediseño de 34 trámites para ciudadanos y empresas. Para ello, resultó clave alinear su trabajo con algún programa insignia del gobierno, contar con el apoyo institucional de actores políticos, buscar el respaldo de instituciones no gubernamentales o internacionales y disponer de fondos presupuestarios. Este documento analiza las fases del Lab: su creación, crecimiento y consolidación. También comparte lecciones aprendidas y desafíos, e incluye recomendaciones y estrategias de acción para laboratorios de innovación de la región en el marco de gobiernos abiertos.

Clasificaciones JEL: H11

Palabras clave: innovación pública, laboratorio de innovación, trámites y servicios públicos, gobierno abierto, gobierno digital, Uruguay, Agesic

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Colaboradores externos:
Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller
(A&S Information Partners, LLC)
Revisión editorial: Patricia Ciria y Claudia M. Pasquetti
Diagramación: Gastón Cleiman

Índice

Acerca de los autores.....	vii
Prólogo	ix
Introducción	1
Antecedentes en iniciativas de innovación dentro de Agestic	2
Creación del Lab	3
Crecimiento del Lab	5
Consolidación del Lab	13
Lecciones aprendidas del Lab y sus desafíos futuros	17
Recomendaciones y estrategias de acción para los laboratorios de innovación	18
Referencias	20

Cuadros, gráficos y recuadros

Cuadro 1 · Tipos de proyectos realizados en Agestic y los organismos, 2016-2018	11
Gráfico 1 · Metodología del rediseño de trámites en línea, 2015	4
Gráfico 2a · Menú de servicios Lab, 2017.....	7
Gráfico 2b · Menú de servicios Lab: ejemplo de cronograma de trabajo, 2017	8
Gráfico 3 · Catálogo de trabajos y clientes del Lab, 2016-2018	11
Gráfico 4 · Cantidad de trámites y proyectos del Lab por áreas de Agestic, 2016-2018.....	12
Gráfico 5 · Metodología navegador, 2019.....	14
Gráfico 6 · Ejemplo de técnicas de navegación, 2019	16
Recuadro 1 · Evolución del gobierno digital	2
Reuadro 2 · Servicios públicos en sectores estratégicos con perspectiva de género: proyecto de rediseño de trámites	10
Recuadro 3 · Trámite guía electrónica para el transporte de minerales o rocas MIEM- Dinamige: proyecto de rediseño de trámite	12
Recuadro 4 · Transparencia: proyecto de rediseño de servicio	15
Recuadro 5 · Dirección Nacional de Catastro: proyecto de rediseño de trámite	17

Acerca de los autores

Andrea Castagnola



Es profesora de tiempo parcial de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires para las carreras de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales. Asimismo, es consultora externa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. Es experta en temas de transparencia, justicia, instituciones, rendición de cuentas y control de la corrupción. Su formación en el área econométrica le ha permitido combinar la investigación cuantitativa con la cualitativa en sus áreas de especialización. Sus investigaciones fueron publicadas por Routledge, Cambridge University Press y revistas académicas internacionales especializadas, entre ellas: *British Journal of Political Science*, *Journal of Politics*, *Journal of Politics in Latin America*, y *Política y Gobierno*. Tiene un PhD en Ciencias Políticas (2010) por la Universidad de Pittsburgh y ha realizado un post-doctorado en métodos cuantitativos en la Universidad de Bergen (2017), Noruega.

Alejandro Arancio



Es gerente de Gestión del Conocimiento e Innovación para la Agencia de Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic). Ha tenido a su cargo al Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital. Se desempeña como profesor universitario y mentor de emprendimientos para la Universidad de Montevideo. Es economista (Universidad de la República, Uruguay) con especialización en Planificación Estratégica e Innovación y Design Thinking (IAE Business School, Argentina). Su experiencia profesional le ha permitido trabajar y asesorar a empresas de diferentes sectores, entre ellos: industria, servicios financieros, energía, ingeniería y construcción. Junto con el IAE y su Centro de Innovación y Estrategia Latinoamérica (CIEL), ha realizado la investigación "¿Cómo las empresas gestionan la innovación en Uruguay?".

Prólogo

Los cambios sociales, económicos y tecnológicos de los últimos años requieren gobiernos capaces de adaptarse a nuevos desafíos y crecientes demandas de la ciudadanía para conseguir una gestión pública más legítima y efectiva. A su vez, América Latina y el Caribe (ALC) se enfrenta a limitaciones presupuestarias que obligan a los gobiernos a aumentar su eficiencia. Un elemento clave para promover el funcionamiento del sector público es adoptar mecanismos para que los ciudadanos y las instituciones puedan co-diseñar soluciones innovadoras para problemas complejos. Para ello, las nuevas tecnologías y las metodologías participativas son herramientas valiosas.

Varios países de la región¹ han comenzado a implementar estas políticas a través de la creación de laboratorios de innovación pública, tanto a nivel nacional como subnacional. Estos laboratorios se caracterizan por tener alta flexibilidad en la gestión de los recursos, conocimiento de metodologías de diseño, capacidades para la experimentación a bajo costo y para realizar proyectos piloto en ambientes controlados.

La mayoría de estos laboratorios han comenzado a surgir en el marco de las agendas de gobierno abierto de sus respectivos países o ciudades, un dato fundamental que los distingue de gran parte de las experiencias de otras regiones. Sus metodologías están enfocadas en los ciudadanos, a quienes incorporan en procesos participativos de diseño de políticas o de toma de decisiones mediante la apertura de datos gubernamentales o con nuevas interfaces digitales con el Estado. Con este proceso, los gobiernos quedan abiertos al escrutinio público para que su funcionamiento sea más legítimo y transparente y, por lo tanto, los funcionarios sean más responsables.

El Laboratorio de Innovación Social de Uruguay (Lab) que presentamos en esta publicación es un ejemplo de prestigio por la calidad y sostenibilidad de su trabajo a través de los años. Lo creó la Dirección Ejecutiva de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic)² en 2015, cuando Uruguay se propuso la ambiciosa meta de habilitar todos sus trámites en línea para el año 2020, en el marco de una agenda de profundización de gobierno digital y abierto. Las más altas

autoridades de Agesic dotaron de recursos y legitimidad al accionar del Lab, que contó desde sus inicios con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante una cooperación técnica no reembolsable del Fondo de Transparencia.³ Este Fondo nació con el propósito de fortalecer la capacidad institucional de los países miembros del BID para prevenir y reducir la corrupción mediante mejoras en sus sistemas de gobernabilidad y transparencia. Desde su creación en 2007, ha financiado 70 proyectos con un monto de más de US\$20 millones, gracias a los aportes del BID, Noruega, Canadá, Italia, Suecia, y Master Card.

El Laboratorio uruguayo ha contado con un equipo multidisciplinario que se ha dedicado a apoyar a los ministerios en la revisión y el rediseño de trámites, con el objetivo de minimizar los riesgos inherentes al lanzamiento de soluciones digitales. Los resultados más destacables han sido el rediseño de 34 trámites –10 de ellos sobre temas de género vinculados a la salud, educación o seguridad pública– y el rediseño del portal de transparencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública.⁴

El apoyo del BID dotó al Lab de recursos y de asistencia técnica a través de capacitaciones de primer nivel provenientes de Dinamarca y del Reino Unido en temas de metodologías de pensamiento de diseño (*design thinking*) y teorías del comportamiento de las que también se beneficiaron otros países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú).

Confiamos en que esta publicación sirva de inspiración a los países de América Latina y el Caribe para promover mayor innovación en el rediseño de procesos y regulaciones en el marco de un gobierno abierto. El desafío es lograr mayor eficiencia y participación, hacer más y mejor con menos y fomentar una cultura de innovación sostenible en la gestión pública.

Nicolás Dassen

*Especialista Senior en Modernización del Estado
División de Innovación para Servir al Ciudadano
Gerencia de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo*

¹ En este documento, región hace referencia a América Latina y el Caribe. En concreto, a los países prestatarios del BID.

² Agesic es una unidad ejecutora dependiente de la Presidencia de la República de Uruguay.

³ Véase el enlace <https://www.iadb.org/es/transparencia/fondo-de-transparencia>.

⁴ Véase el enlace <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/>.

Introducción

En menos de dos décadas, Uruguay se ha convertido en un referente internacional en digitalización del gobierno. Esto tiene su origen en el interés genuino y constante que ha mostrado desde el año 2000 por modernizar los procesos públicos y acercar al ciudadano al Estado a través de las nuevas tecnologías. Así, fue el primer país de América Latina y el Caribe (ALC) en unirse al Grupo D9, que agrupa a los Estados más avanzados en el campo digital y que en la actualidad son Canadá, Estonia, Israel, México, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, República de Corea y Uruguay. Asimismo, según la encuesta de Naciones Unidas sobre el Gobierno Digital, en 2018 Uruguay se posicionó entre los países más avanzados en materia de gobierno electrónico (puesto 34) y de participación electrónica (puesto 26) (ONU, 2018).

La incorporación de Uruguay a la elite internacional de gobiernos digitales ha sido el resultado de un largo trabajo del Estado, liderado desde 2007 por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic)⁵ y respaldado desde 2015 por el Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital

(conocido internamente como "Laboratorio" o "Lab"). Agesic es la agencia nacional, dependiente de la Presidencia de la República, encargada de liderar el desarrollo del gobierno digital centrado en el ciudadano e impulsar la sociedad de la información y el conocimiento en Uruguay.

El Laboratorio de Innovación nació como una unidad especial dentro de Agesic para apoyar una iniciativa de digitalización de trámites, pero con los años supo encontrar su lugar dentro de la organización y convertirse en un referente de innovación dentro de la administración central. El equipo de trabajo supo adaptarse y ajustar su metodología a los cambios y a las necesidades de Agesic.⁶ Esto permitió al Lab alcanzar una audiencia transversal dentro de la agencia y posicionarse posteriormente como un agente de innovación en sectores más amplios de la administración central. Esta evolución da cuenta de los desafíos enfrentados y de los logros adquiridos, y sirve de experiencia para otras iniciativas similares de la región que se encuentren en las fases de creación, desarrollo o consolidación.

⁵ Agesic se creó en diciembre de 2005 mediante la Ley No. 17.930 y fue reglamentada en junio de 2006 mediante el Decreto 205/006.

⁶ Para este estudio de caso se hicieron, entre febrero y abril de 2019, más de 24 entrevistas en profundidad con un grupo diverso de personas, entre ellas, los integrantes actuales y pasados del equipo del Laboratorio de Innovación y directivos de la agencia, de áreas y divisiones con los que el Lab participó. Asimismo, se presenciaron reuniones de equipo y la capacitación brindada sobre el tema por especialistas del Reino Unido.

Antecedentes en iniciativas de innovación dentro de Agestic

La existencia de experiencias previas en materia de innovación no es una condición suficiente para garantizar el éxito de los laboratorios de innovación, pero sí puede contribuir a que surjan. El éxito de los laboratorios está regido por un conjunto de factores que operan de forma transversal como, por ejemplo, la disponibilidad de fondos económicos, el apoyo de funcionarios de alto rango o el patrocinio de algún organismo o agencia con prestigio que legitime las acciones. No obstante, las iniciativas previas permiten entender el grado de permeabilidad y velocidad de las organizaciones a la hora de incorporar nuevas metodologías de trabajo. Asimismo, ayudan a identificar a los potenciales actores encargados de desarrollar y liderar los laboratorios. En el caso de Uruguay, los antecedentes en iniciativas de innovación permitieron, por un lado, testear el grado de receptividad e interés por desarrollar una nueva metodología de trabajo dentro de Agestic y, por el otro, identificar a los actores que podrían liderar dicho cambio.



Uruguay contó con experiencias previas a su Laboratorio de Innovación. Ya desde la década de 1990 existía en el país un gran interés en materia de innovación tecnológica para modernizar el Estado y el gobierno digital (véase el recuadro 1), que se materializó en 2007 mediante la creación de Agestic. La primera iniciativa innovadora de esta agencia se remonta a 2014, cuando los miembros del Comité Ejecutivo crearon el *Comité de Innovación*.

El *Comité de Innovación* tenía como objetivo promocionar la incorporación de la innovación dentro de la agencia. Para conseguirlo, lanzó una convocatoria abierta a todos los miembros de Agestic en la que proponía a los interesados trabajar de forma voluntaria y a tiempo parcial en iniciativas de innovación dentro de una determinada área. La convocatoria llegó a diferentes sectores y el trabajo se organizó en grupos temáticos. No obstante, como la participación en el comité era voluntaria, la dedicación de tiempo de muchos de los miembros era relativamente baja.

Recuadro 1 • Evolución del gobierno digital

Comisión Nacional de Informática (CNI): Funcionó entre 1990 y 1994 y tenía como objetivo desarrollar proyectos e infraestructura en tecnología de la información. Se realizaron reformas focalizadas en determinadas áreas.

Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE): Entre 1995 y 1999, el comité trabajó en los primeros portales de Internet del Estado para responder a los principios de modernidad.

Uruguay en Red: Entre los años 2000 y 2004, se lanzó el portal del Estado para poner al gobierno en línea. Se desarrollaron portales con información sistematizada sobre las áreas de gobierno y se abrió la posibilidad de hacer pagos en línea.

Fuente: Agestic (2015).

Si bien el comité fue una iniciativa no institucionalizada y de corta duración, sirvió de puntapié inicial para testear la idea de innovación en la agencia y crear un grupo interdisciplinario de personas interesadas y motivadas para llevar a cabo iniciativas de este tipo a niveles más amplios. De hecho, varios de los voluntarios que participaron en esa primera experiencia fueron convocados, un año más tarde, para conformar el primer equipo de trabajo del Laboratorio de Innovación.

Creación del Lab

Los momentos de creación de iniciativas constituyen etapas fundamentales en la vida de las instituciones y pueden afectar a su desarrollo en el tiempo. En el caso de los laboratorios de innovación, existen diferentes aspectos que podrían contribuir a su éxito. En primer lugar, alinear el trabajo de los laboratorios con algún proyecto o programa insignia del gobierno determinará un buen posicionamiento del laboratorio dentro de la estructura organizacional del gobierno y, por ende, acceso a recursos. En segundo lugar, contar con el apoyo institucional de actores clave dentro del gobierno otorga legitimidad a las acciones del laboratorio. En tercer lugar, buscar respaldo de instituciones no gubernamentales (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil o universidades) o internacionales también es un factor importante, ya que fortalece la legitimidad, aumenta las potenciales vías de financiamiento y diversifica las bases de apoyo más allá de los actores gubernamentales.

El Laboratorio de Innovación de Uruguay se creó en 2015 como una unidad especial dentro de Agesic para implementar la iniciativa del presidente de la República de digitalizar los trámites de la administración central, que posteriormente se amplió a otros desafíos más allá de los trámites. Ese mismo 2015, se aprobó un decreto



presidencial que introdujo el proyecto "Trámites 100% en línea", que tenía como meta que todos los trámites se pudieran iniciar en línea en 2016 y completar también en línea de principio a fin en 2020. Agesic asumió el encargo de desarrollar e implementar esta iniciativa y recibió las facultades legales para dictar las normas y regulaciones necesarias. Con el fin de apoyar esa implementación se creó el Lab, que pasó a formar parte de la Dirección Ejecutiva de la agencia y estaba coordinado por la subdirectora. La ubicación del Lab dentro de la estructura organizacional de Agesic fue clave, ya que le permitió contar con recursos humanos y espacios de interacción favorables para su desarrollo.

El Laboratorio de Innovación sumó factores que lo llevaron al éxito: apoyo institucional, acceso a recursos y patrocinio. Este Lab nació "desde arriba", ya que estuvo acompañado y respaldado por la Dirección Ejecutiva de la agencia, que lo dotó de recursos y legitimidad derivados del compromiso asumido con el presidente de la República. Asimismo, contó desde su inicio con el respaldo del BID, mediante una cooperación técnica no reembolsable del Fondo de Transparencia.⁷ El apoyo del BID permitió al Lab garantizar sus recursos y contar con el apoyo de una institución internacional y externa. Esto resultó fundamental durante la fase inicial porque el Lab ganó legitimidad en su accionar dentro de la agencia.

⁷ Proyecto "Laboratorio de Innovación en Gobierno Abierto" (UR-T1122) financiado por el Fondo de Transparencia no reembolsable, Fondo de Transparencia, Banco Interamericano de Desarrollo.

En la fase de creación de laboratorios de innovación existen diferentes desafíos. En primer lugar, conformar un equipo de trabajo interdisciplinario y estable con capacidad de adaptarse y amoldarse a las necesidades y vicisitudes propias de las nuevas instituciones. En segundo lugar, desarrollar una metodología de trabajo clara y dinámica. En tercer lugar, establecer metas y objetivos alcanzables que puedan ser cumplidos en tiempo y forma para garantizar el éxito en su desarrollo. Por último, generar indicadores que permitan medir los resultados y el desempeño del trabajo del laboratorio para poder aprender de los aciertos y errores.

El Laboratorio de Innovación uruguayo se enfrentó a dos desafíos importantes durante su primera etapa de funcionamiento: materializar la ambiciosa iniciativa "Trámites 100% en línea", para la cual había sido creado, y constituir un equipo sólido con una metodología de trabajo clara. Ambos retos se dieron en simultáneo y con una gran visibilidad dentro del gobierno.

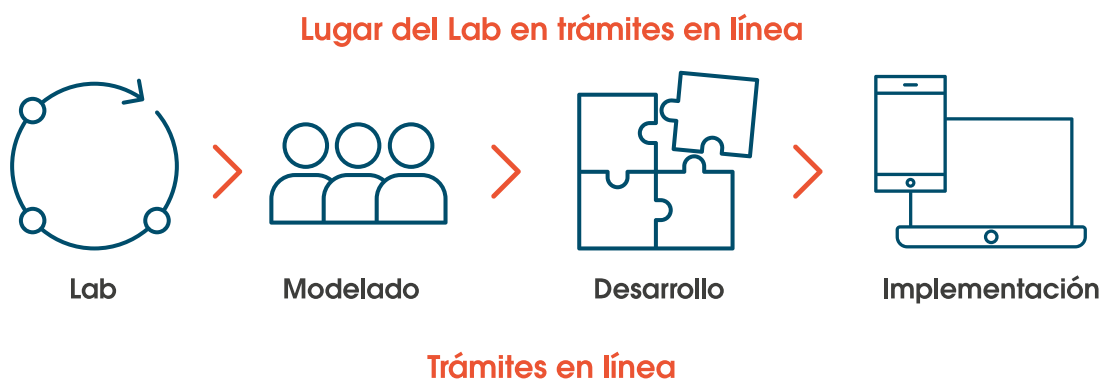
Con el fin de desarrollar una infraestructura institucional sólida, se incorporaron aprendizajes y experiencias de laboratorios de innovación consolidados. Por ejemplo, el Mindlab (laboratorio de innovación pública) de Dinamarca apoyó a la iniciativa uruguayo en varias ocasiones. El primer encuentro fue en 2016, cuando los integrantes del Mindlab compartieron con los del Lab uruguayo sus experiencias, metodologías de innovación y herramientas de co-creación.

La tarea de digitalización de la administración comenzó con un "observatorio de trámites" no exento de desafíos.

Este tenía como objetivo mapear todos los trámites de la administración y seleccionar aquellos con los que empezar a trabajar en ejercicios piloto. Una vez identificados, comenzó el proceso de co-creación e innovación liderado por el equipo del Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital. La digitalización y el rediseño de los pilotos se enfrentó a tres grandes retos. Primero, había que articular los avances tecnológicos propios de la digitalización con las especificidades de cada uno de los trámites. Además, era necesario incorporar las necesidades de los ciudadanos en la ingeniería del trámite para acercar al ciudadano al Estado y potencializar la usabilidad de la digitalización. Por último, el Lab tenía que posicionarse dentro de la agencia como el canal facilitador para los procesos de innovación en las iniciativas de gobierno digital.

En su etapa inicial, el Laboratorio de Innovación de Agedic se focalizó en el rediseño y la digitalización de los trámites en línea con una metodología de trabajo a escala. Esta se basó fuertemente en la experimentación y el aprendizaje, y estableció una cadena de montaje lineal entre las diferentes etapas del rediseño del trámite (véase el gráfico 1). La esencia del trabajo del Lab residía en identificar un problema para luego modelar rápidamente un prototipo de solución. Para facilitar la digitalización a escala, creó una tipología de trámites que incluía modelos específicos para celebración de contratos o acuerdos, declaración, denuncia, pago de obligaciones, registro e inscripción, obtención de beneficios, solicitud de comprobantes o constancias, solicitud de información, solicitud de permiso o habilitación, soporte o asistencia, ventas de la administración central, y un último apartado para trámites sin clasificar. El *prototipado* permitía aplicar las tecnologías de la información y la comunicación

Gráfico 1 · Metodología del rediseño de trámites en línea, 2015





(TIC) a soluciones puntuales que simplificaran el trámite al usuario. Una vez modelada la solución tecnológica, se plasmaba en un prototipo para que, en una etapa posterior, el organismo en cuestión lo implementara acorde a sus tiempos y formas. Al concluir la primera fase, el Lab desarrolló un modelo que servía para digitalizar los trámites a escala y que se iría actualizando con los años.⁸

El Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital brindaba un asesoramiento "integral" al organismo donde se debía digitalizar el trámite. El equipo acompañaba en las diferentes etapas del proceso desde el inicio hasta la entrega del producto acabado (la digitalización del trámite). En ese proceso, utilizaban técnicas vinculadas con la etnografía, el pensamiento de diseño (*design thinking*), las entrevistas y la observación para conocer las necesidades de cada uno de los usuarios tipo y ofrecerles un mejor servicio.

Como resultado de la iniciativa, durante 2015 se rediseñaron 34 trámites piloto pertenecientes a 10 organismos.⁹ Como parte de dicho proceso, se realizaron 39 talleres en los que participaron 240 personas (64% de ellos funcionarios y 36%, ciudadanos) y se presentaron 50 prototipos.¹⁰ Cabe aclarar que no era un requisito que todos los trámites pasaran por el Laboratorio de Innovación de Agestic y, por lo tanto, se tomaron algunos que fueron considerados piloto, como se mencionó anteriormente.

Crecimiento del Lab

La segunda fase del desarrollo institucional de un laboratorio de innovación está asociada a lograr un crecimiento sostenido en el tiempo que permita la consolidación del laboratorio, su metodología de trabajo y sus recursos humanos. El crecimiento sostenido puede estar asociado tanto a un incremento en el número de los proyectos realizados como a una mayor diversificación de los clientes. La formación o capacitación de los miembros del equipo del laboratorio forma parte esencial del proceso de crecimiento, así como también lo hace el desarrollo de un esquema comunicacional que permita difundir las actividades y logros alcanzados.

Cuando terminó su primera fase de trabajo en el programa "Trámites 100% en línea", el Lab de Agestic entró en un momento de desaceleración de su actividad y su rol pasó a ser menor dentro de la agencia. Este es un proceso natural de las organizaciones que concluyen proyectos de gran envergadura. El programa "Trámites 100% en línea" continuó con las metas establecidas por la iniciativa presidencial.

El Laboratorio de Innovación uruguayo inició en paralelo un proceso introspectivo de evaluación de su desempeño y una búsqueda para perfeccionar su metodología de trabajo, pensada y diseñada en un primer momento para trámites en línea. Para dicho proceso, el Lab solicitó al Mindlab de Dinamarca apoyo estratégico y técnico. En 2016 miembros del Mindlab realizaron una serie de talleres en Montevideo en los cuales brindaron apoyo profesionalizado en el diseño metodológico y en la capacitación y formación de los miembros del equipo. El soporte de Mindlab fue importante para el equipo, ya que contribuyó a su profesionalización y generó vínculos con expertos internacionales. Durante este proceso de trabajo y rediseño de metodología, el Laboratorio de Innovación

⁸ En 2019 el modelo de trámites se encontraba en su versión IV y su actualización dependía del área de servicios digitales, responsable de los trámites en línea (Agestic, 2019).

⁹ Los organismos fueron: Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Salud Pública; Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación; Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio del Interior; Ministerio de Economía y Finanzas, y Ministerio de Industria, Energía y Minería.

¹⁰ Datos extraídos de Lab-Agestic (2015).

de Uruguay compartió sus experiencias y logros alcanzados en conferencias nacionales e internacionales.

El proceso de perfeccionamiento de la metodología de trabajo del Lab de Uruguay coincidió con cambios en la estructura de Agesic. En 2017 la agencia reestructuró sus áreas y el Laboratorio dejó de depender de forma directa de la Dirección Ejecutiva para pasar a formar parte del área de Planificación Estratégica, en la división Gestión del Conocimiento. Esto provocó transformaciones dentro del equipo del Lab, ya que algunos de sus miembros pasaron a otras áreas de la agencia, lo que generó un vacío en un primer momento.

No obstante, el reposicionamiento del Laboratorio dentro de Agesic también produjo cambios positivos y contribuyó a potenciar su rol en el largo plazo. Durante varios meses, el equipo trabajó en su metodología con el fin de identificar qué tipo de trabajos podía ofrecer a la agencia (más allá del rediseño de trámites) y qué técnicas le permitirían generar innovación dentro de la agencia. El Lab trabajó de adentro hacia afuera para poder ofrecer luego esos servicios a la agencia. De este modo, la búsqueda del perfeccionamiento de las técnicas de trabajo contribuyó indirectamente a la construcción de una identidad propia del Laboratorio no asociada a una iniciativa puntual como en sus inicios, sino a un rol más estructural dentro de Agesic.

En esta nueva etapa, el Laboratorio de Innovación de Uruguay amplió su catálogo, diversificó los proyectos e incorporó los trabajos relacionados con intervenciones, es decir, talleres puntuales diseñados y ejecutados por el Lab. Por ejemplo, la primera intervención del Laboratorio fue en 2016, con motivo de la celebración del 50° aniversario del Banco Central de Uruguay. Este último convocó al Lab para liderar talleres que funcionaran como áreas de apoyo para la implementación de las ideas ganadoras de un concurso interno para la mejora de los procesos dentro de la propia entidad.

En cuanto a nuevos proyectos, el Lab de la Agesic sumó algunos relacionados con el rediseño de servicios que podían o no incluir un trámite en particular. Por ejemplo, dentro del Programa de Salud de la agencia se llevaron a cabo iniciativas para rediseñar el portal web y mejorar la presentación de la información y de los servicios que ofrecía a la ciudadanía. También se encargó de proyectos que analizaban procesos o un problema a través de diversas he-



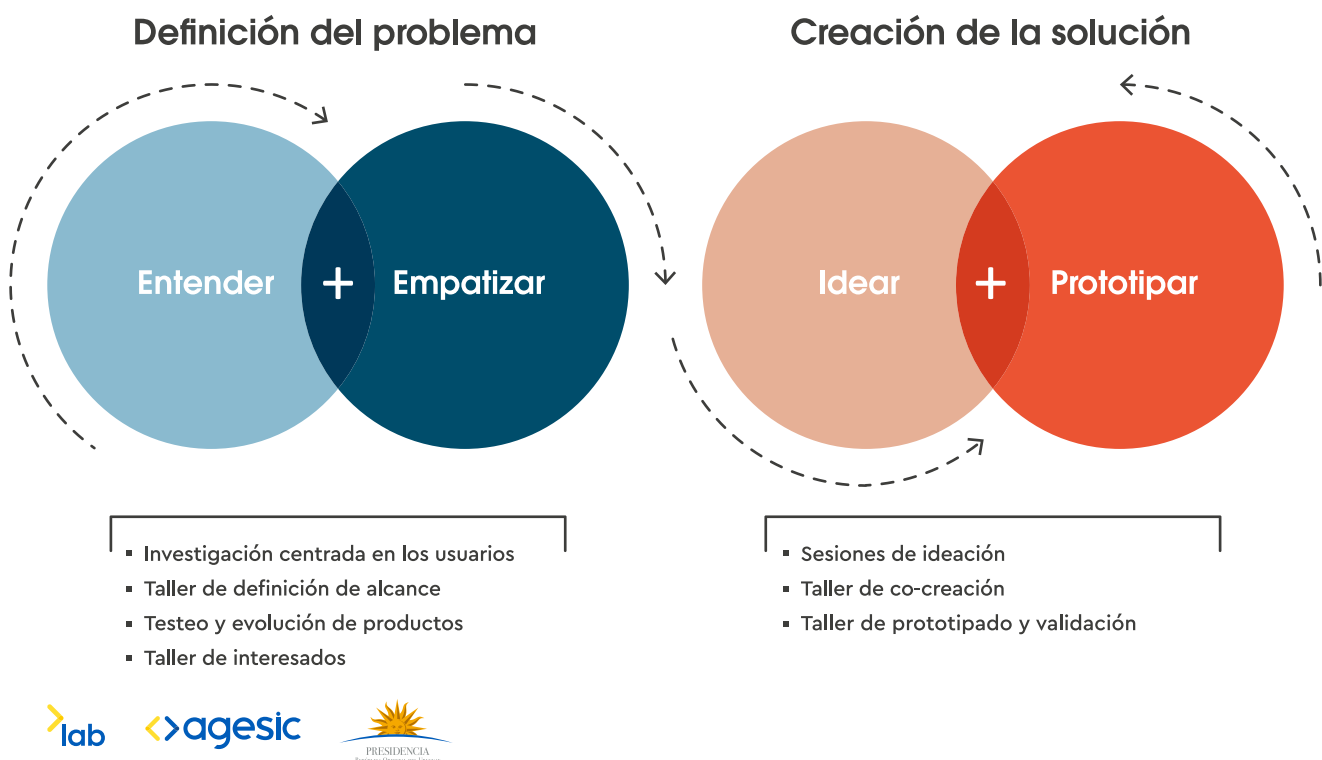
rramientas de trabajo como, por ejemplo, talleres y observaciones. Las nuevas iniciativas no estaban necesariamente relacionadas con el rediseño de un trámite o de servicios. Por ejemplo, el área de seguridad electrónica trabajó con el Laboratorio en cómo mejorar el uso que los ciudadanos daban a la cédula electrónica. En este proyecto, se celebraron talleres con el equipo de seguridad electrónica para analizar las particularidades tecnológicas de la cédula, con la ciudadanía para explorar qué tipo de uso le daban a la nueva cédula, y con potenciales proveedores para explorar qué tipo de servicio podrían ofrecer a los usuarios.

El crecimiento de un laboratorio de innovación también supone perfeccionar la metodología de trabajo y lograr una simbiosis con la identidad propia del laboratorio. El desafío en esta etapa es lograr desarrollar una marca propia en la que los clientes identifiquen claramente el servicio ofrecido y los resultados que pueden obtener. En el caso de Uruguay, el Laboratorio desarrolló un "Menú de servicios Lab" que permitió, en un primer momento, identificar el listado de servicios internos que se podían ofrecer a las diferentes áreas y programas de Agesic para, en un segundo momento, expandir su alcance más allá de la agencia. El "Menú de servicios" se convirtió en una marca registrada del Lab, que hizo posible diversificar los clientes y aumentar la cantidad de proyectos realizados.

Como resultado del perfeccionamiento de la metodología de trabajo, el Laboratorio de Agestic ideó el Menú de servicios Lab, que clasificaba todas las actividades y servicios que podían ofrecer a sus clientes (véase el gráfico 2). El menú tenía un formato de fácil comprensión que permitía entender el rol del Lab en la modernización de

procesos y qué tipo de apoyo podía brindar. El formato adoptado para la nueva metodología se convirtió en un potente instrumento de comunicación y difusión que mostraba en términos sencillos y prácticos el valor agregado que ofrecía el Laboratorio.

Gráfico 2a · Menú de servicios Lab, 2017



Fuente: Lab, Menú de servicios.

El Menú de servicios Lab se estructuró en base a dos grandes líneas de acción: definir un problema y/o crear una solución (gráfico 2a). Cada línea de acción comprendía diversos procesos que, a su vez, tenían diferentes servicios asociados. Por ejemplo, para definir un problema, el equipo del Laboratorio de Agestic trabajaba en entender en profundidad y empatizar con las personas y sus necesidades dentro de su contexto particular. Para ello, ofrecía cuatro servicios: 1) investigación centrada en los usuarios, 2) talleres de definición del alcance, 3) testeo y evolución de productos, y 4) talleres de interesados. Por

su lado, el proceso de creación de la solución se centra en dos momentos: idear la solución y elaborar un prototipo de la propuesta. Dentro de esta área de trabajo, el Lab ofrecía tres servicios: 1) sesiones de ideación, 2) talleres de co-creación y 3) taller de prototipado y validación. El Lab acompañaba estas líneas con un cronograma de trabajo detallado que identificaba las actividades que debía realizar cada parte involucrada y el tiempo estimado de respuesta, y lo ofrecía a los clientes que querían rediseñar un trámite, diseñar o rediseñar un servicio, un trabajo de intervención o un proyecto (gráfico 2b).

Gráfico 2b · Menú de servicios Lab: ejemplo de cronograma de trabajo, 2017

Definición del problema

Investigación centrada en los usuarios

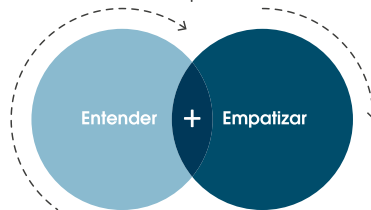
Conocer en profundidad los usuarios y su universo. Conocer sus necesidades reales, así como el porqué y para qué de su comportamiento, impacta directamente en la calidad de las soluciones desarrolladas.

Involucrados	Actividades por semanas	S1	S2	S3	S4	S5	S6
Lab + cliente	1ª Reunión: Definición del servicio	■					
Lab	Investigación		■	■	■	■	
Lab + cliente	2ª Reunión: Avance de resultados			■			
Lab	Análisis de resultados + Elaboración de informe					■	
Lab + cliente	3ª Reunión: Devolución de resultados						■

Taller de definición de alcance

A partir de distintas metodologías se define/redefine el "para qué" del proyecto y los actores interesados. Se trabaja en la comprensión profunda del problema a abordar, así como en una definición clara de cuál es y dónde se encuentra el problema de fondo.

Involucrados	Actividades por semanas	S1	S2	S3	S4	S5	S6
Lab + cliente	1ª Reunión: Definición del servicio	■					
Lab	Definición de metodologías		■	■			
Cliente	Citación a los participantes		■	■			
Lab + cliente	2ª Reunión: Coordinación previa a taller			■			
Lab	Taller				■		
Lab	Análisis de resultados + Elaboración de informe					■	
Lab + cliente	3ª Reunión: Devolución de resultados						■



Testeo y evolución de productos

Revisión del producto/servicio en distintas situaciones de uso para, junto a otras metodologías de análisis de usuario y talleres de trabajo, encontrar oportunidades de mejora del producto/servicio y posibles mejoras.

Involucrados	Actividades por semanas	S1	S2	S3	S4	S5	S6
Lab + cliente	1ª Reunión: Definición del servicio	■					
Lab	Definición de metodologías		■	■			
Cliente	Citación a los participantes		■	■			
Lab + cliente	2ª Reunión: Coordinación previa a taller			■			
Lab	Talleres (2 talleres en una semana)				■		
Lab	Análisis de resultados + Elaboración de Informe					■	
Lab + cliente	3ª Reunión: Devolución de resultados						■

Taller de interesados

Identificar los distintos interesados y sus incentivos, para definir el rol que jugarán en el proyecto y su participación, así como comprender el impacto que pueden tener las decisiones que se tomen. Alinear los objetivos de los actores participantes en una co-definición inicial del problema.

Involucrados	Actividades por semanas	S1	S2	S3	S4	S5	S6
Lab + cliente	1ª Reunión: Definición del servicio	■					
Lab	Definición de metodologías		■	■			
Cliente	Citación a los participantes		■	■			
Lab + cliente	2ª Reunión: Coordinación previa a taller			■			
Lab	Taller				■		
Lab	Análisis de resultados + Elaboración de informe					■	
Lab + cliente	3ª Reunión: Devolución de resultados						■

Gráfico 2b · Menú de servicios Lab: ejemplo de cronograma de trabajo, 2017 (continuación)

Creación de la solución

Sesiones de ideación

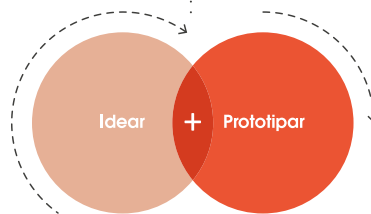
Usando distintas metodologías para intercambiar ideas, propuestas creativas y retroalimentación, se realizan sesiones de generación de ideas con los actores involucrados en el proyecto. Las soluciones buscan abarcar todos los intereses y detectar temprano potenciales problemas.

Involucrados	Actividades por semanas	S1	S2	S3	S4	S5	S6
Lab + cliente	1ª Reunión: Definición del servicio	■					
Lab	Definición de metodologías		■	■			
Cliente	Citación a los participantes		■	■			
Lab + cliente	2ª Reunión: Coordinación previa a taller			■			
Lab	Taller				■		
Lab	Análisis de resultados + Elaboración de informe					■	
Lab + cliente	3ª Reunión: Devolución de resultados						■

Taller de co-creación

Co-crear soluciones junto a los usuarios permite alcanzar soluciones exitosas, que nazcan de la comprensión y experiencia de los mismos. Es una oportunidad de ampliar la mirada a actores externos relevantes, considerar sus incentivos en el uso de las soluciones y comprender el "trayecto de usuario".

Involucrados	Actividades por semanas	S1	S2	S3	S4	S5	S6
Lab + cliente	1ª Reunión: Definición del servicio	■					
Lab	Definición de metodologías		■	■			
Cliente	Citación a los participantes		■	■			
Lab + cliente	2ª Reunión: Coordinación previa a taller			■			
Lab	Taller				■		
Lab	Análisis de resultados + Elaboración de informe					■	
Lab + cliente	3ª Reunión: Devolución de resultados						■



Taller de prototipado y validación

El prototipo es una fuerte herramienta de validación y mejora de ideas, productos y servicios. En etapas tempranas permite lograr avances significativos en colaboración directa con los usuarios. Permite iterar rápidamente y experimentar ajustes junto a usuarios.

Involucrados	Actividades por semanas	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8
Lab + cliente	1ª Reunión: Definición del servicio	■							
Lab	Definición de metodologías		■	■					
Cliente	Citación a los participantes		■	■					
Lab + cliente	2ª Reunión: Coordinación previa a taller			■					
Lab	Taller				■				
Lab	Prototipado					■			
Lab	Taller						■		
Lab	Análisis de resultados + Elaboración de informe							■	
Lab + cliente	3ª Reunión: Devolución de resultados								■

Fuente: Lab, Menú de servicios.

Recuadro 2 · Servicios públicos en sectores estratégicos con perspectiva de género: proyecto de rediseño de trámites

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Agesic se propuso como meta en 2016 conseguir que el 4% de los trámites que se digitalizaran ese año estuvieran relacionados con la problemática de género. El Lab trabajó en esta área con el apoyo de la cooperación técnica del BID y junto con los gerentes de los proyectos del programa "Trámites 100% en línea". El objetivo general consistió en simplificar 10 trámites y/o servicios digitales con impacto en perspectiva de género en las áreas de salud, educación, seguridad pública y desarrollo. El equipo del Laboratorio trabajó en conjunto con funcionarios de los ministerios asociados a cada trámite.

Dentro de este proyecto se realizaron diferentes actividades lideradas por el Lab. Por ejemplo, por medio de la prospección etnográfica, se entrevistó a un número variado de actores clave de la sociedad civil y del Estado, y expertos de la academia. Como resultado de dichas entrevistas se elaboró un informe en el que se identificaban las principales problemáticas y trámites asociados con la provisión de los servicios desde la perspectiva de género. Asimismo, se realizaron talleres con el fin de poder identificar un problema en concreto asociado a un trámite, para luego en otro taller idear una solución y generar un prototipo de la alternativa propuesta.

La clasificación de las actividades del Laboratorio de Innovación de Uruguay bajo el nuevo formato se convirtió rápidamente en una marca registrada y propició el despegue del propio Lab y del programa "Trámites 100% en línea". Durante los años siguientes, el Lab pasó a ser una herramienta de trabajo y co-creación de uso transversal tanto dentro de la agencia como en organismos externos. De hecho, entre 2016 y 2018, el 42% del trabajo se hizo para clientes fuera de Agesic (véase el gráfico 3) y consistió principalmente en proyectos de rediseño de trámites (véanse el gráfico 4 y el cuadro 1). En total, se trabajó en 23 proyectos de rediseño de trámites con organismos, 10 de ellos¹¹ para mejorar los trámites desde la perspectiva de género (recuadro 2) y otro con la Dirección Nacional de Minería y Geología (recuadro 3). En lo que respecta a la labor dentro de Agesic, se hicieron más proyectos¹² que intervenciones¹³ y los proyectos de rediseño de trámites fueron también aquí los de mayor demanda (véanse el gráfico 4 y el cuadro 1).

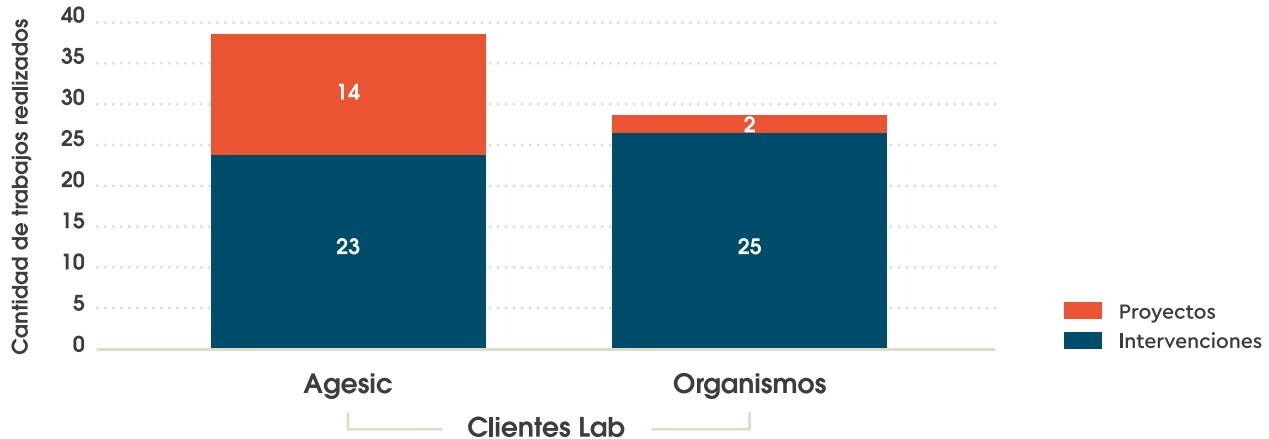


11 Los trámites que formaron parte de la cooperación técnica del BID fueron: 1) atención a mujeres en situación de violencia basada en género (para el Ministerio de Desarrollo Social), 2) patrocinio en juicios (para el Ministerio de Desarrollo Social), 3) abordaje inicial de situaciones de violencia doméstica (para la Administración de los Servicios de la Salud del Estado, ASSE), 4) denuncia en comisaría común (para el Ministerio del Interior), 5) denuncia a unidades especializadas (para el Ministerio del Interior), 6) consulta y orientación sobre violencia basada en género y generaciones (VBG) en centro de salud (para el Ministerio Salud Pública), 7) emergencia en centro de salud en caso de agresión física o sexual (para el Ministerio de Salud Pública), 8) asistencia en salud mental (para el Ministerio de Salud Pública), 9) denuncia en juzgado penal (para el Poder Judicial), y 10) interrupción voluntaria del embarazo (para el Ministerio de Salud Pública y ASSE).

12 "Proyectos" refiere a aquellos casos que incluyeron más de una instancia con el Lab tanto de "definición del problema" como de "creación de la solución".

13 "Intervención" refiere a aquellos casos que incluyeron solo una instancia con el Lab tanto de "definición del problema" como de "creación de la solución".

Gráfico 3 · Catálogo de trabajos y clientes del Lab, 2016-2018



Fuente: Lab-Agesic (2019a).

Cuadro 1 · Tipos de proyectos realizados en Agesic y los organismos, 2016-2018

	Proyectos Agesic	Organismos
Trámites	65,2%	92%
Servicios	17,4%	8%
Otros	17,4%	-

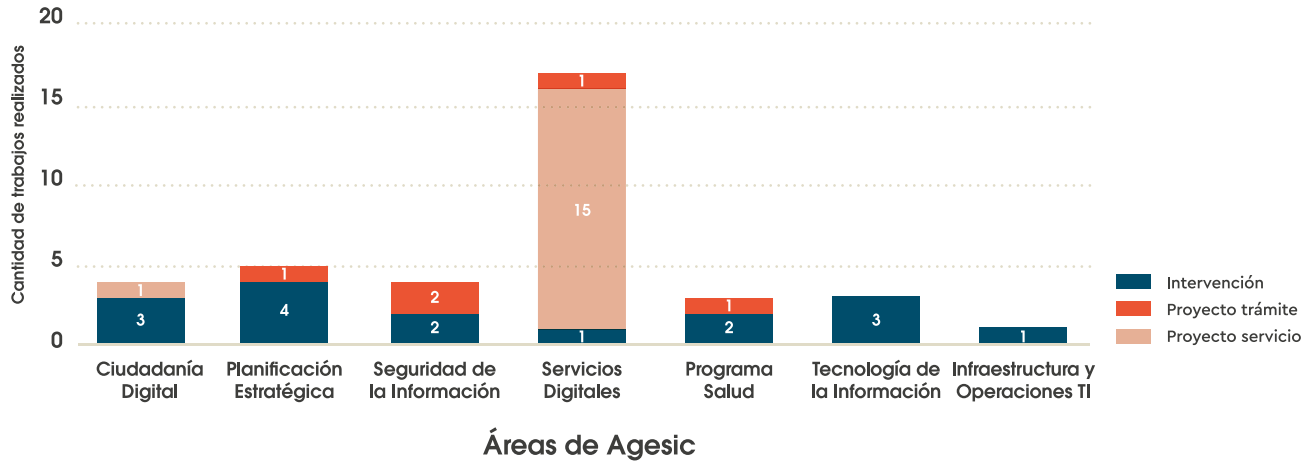
Notas: "Trámites" son aquellos realizados dentro del marco de la cooperación técnica con el BID (meta IV), que estipulaba rediseñar 35 trámites. "Servicios" son aquellos que brindan los organismos del Estado al ciudadano y que van más allá de un trámite puntual. Un ejemplo de servicio es el proyecto "Transparencia: Proyecto de Rediseño de Servicio" (recuadro 5). "Otros" se refiere a proyectos realizados por el Lab para las áreas internas de Agesic, que no implican la interacción con otros organismos del Estado.

La diversificación de trabajos y de clientes contribuyó al crecimiento de la cartera del Laboratorio de Uruguay y permitió que la idea de innovación digital pudiera permear de forma transversal en el gobierno. Por un lado, la incorporación de otros organismos públicos como clientes incrementó notablemente la visibilidad del Laboratorio y puso de relieve la necesidad de incorporar métodos de innovación social dentro del gobierno. Por otro lado, la diversificación de los trabajos ofrecidos por el Lab permitió dar un apoyo más amplio y versátil a las necesidades existentes en materia de innovación. La innovación se convirtió en un aspecto cotidiano para abordar los problemas del gobierno, más allá del uso inicial asignado para la simplificación de trámites. Entre 2017 y 2018, el Lab realizó más de 55 talleres con unos 800 participantes (70% mujeres y 30% hombres, y 58% funcionarios y 42% ciudadanos) (Lab-Agesic, 2018a). Casi la totalidad de los partici-

pantes (86%) reportaron un alto nivel de satisfacción con la labor del Lab.

El Laboratorio de Agesic trabajó con todas las áreas de la agencia, excepto con Transformación Organizacional de Administración y Finanzas, en función de las necesidades de innovación que presentaba cada una. Como ejemplo, el rediseño de trámites se centró en el área de servicios digitales, mientras que el rediseño de servicios se circunscribió al Programa de Salud y de Ciudadanía Digital (véase el gráfico 2). Resulta interesante que áreas tradicionalmente menos asociadas a procesos creativos, como Infraestructura y Operaciones o Seguridad de la Información, también acudieron al Lab para desarrollar intervenciones y proyectos. Paralelamente, el Laboratorio realizó instancias de sensibilización en la metodología de pensamiento de diseño (*design thinking*) dentro de Agesic, con más de 60 participantes.

Gráfico 4 · Cantidad de trámites y proyectos del Lab por áreas de Agestic, 2016-2018



Fuente: Lab-Agesic (2019a).

Recuadro 3 · Trámite guía electrónica para el transporte de minerales o rocas, MIEM-Dinamige: Proyecto de rediseño de trámite

A mediados de 2018, representantes de la Sociedad de Mineros del Uruguay solicitaron una reunión con los directivos de Agestic para manifestar las dificultades de uso que tenían con el trámite electrónico para el transporte de minerales o rocas. La agrupación presentó una serie de propuestas de mejora y la dirección de Agestic les propuso que el Laboratorio de Innovación gestionara el servicio con el fin de entender cuáles eran los problemas puntuales y, por ende, las posibilidades de solucionarlos. El Lab trabajó en conjunto con el responsable de Agestic para el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), los referentes del Ministerio del programa "Trámites 100% en línea", funcionarios de la Dirección Nacional de Minería y Geología (Dinamige) dependiente del MIEM y representantes de la Sociedad de Mineros del Uruguay.

Este equipo ideó un plan de acción que comenzó con una exploración etnográfica para comprender qué grupo de mineros no había adoptado el trámite electrónico, cuál era la razón y qué posibilidades de

mejora existían desde el punto de vista de los usuarios para incrementar la adopción del trámite en su modalidad digital. Durante los cuatro meses que duró el proyecto, el equipo del Lab y los referentes involucrados realizaron tres visitas de campo a varias canteras en el interior del país con el fin de comprender cómo se trabajaba, cuáles eran las principales características de los usuarios y los procesos que intervenían en el trámite. Asimismo, se observó a los participantes y se hicieron entrevistas, talleres y un seguimiento del proceso del usuario del trámite. Con los resultados de la primera etapa, se llegó a una instancia de taller donde se profundizó en la detección de problemas y en su priorización para ser abordados en conjunto con Dinamige, Agestic, representantes de la sociedad de mineros y diferentes usuarios.

Las acciones del Lab dieron como fruto mejoras del trámite entre las que se incluían: crear una página web que pudiera utilizarse desde el celular, evitar que el sistema sacara al usuario en medio del trámite, ampliar la difusión de las actualizaciones de la página web y mejorar la disponibilidad del servicio. En 2019, Dinamige y Agestic implementaron de manera conjunta la primera serie de mejoras.

Consolidación del Lab

La etapa de consolidación está asociada con la capacidad de poder expandir el alcance y la acción del laboratorio de innovación dentro de la organización. En esto, resulta clave la capacidad del equipo del laboratorio para plasmar dentro de la organización la metodología de trabajo y si sus miembros asumen esa nueva forma de gestionar los proyectos en cada unidad. La consolidación supone un cambio en la mentalidad de trabajo de los miembros de la organización desde el inicio de la concepción de sus proyectos.

A principios de 2019, un segundo cambio del Laboratorio de Innovación de Uruguay en el organigrama de Agesic lo hizo más accesible para las instituciones externas y le permitió aumentar el número de clientes potenciales. El Lab se trasladó al área Transformación Organizacional, en la división de Gestión del Cambio, y se convirtió en un actor con capacidad de innovación en los procesos de cambio de la agencia dentro del marco de transformación digital del Estado.

El Laboratorio de Agesic inició un proceso de refinamiento de la metodología de trabajo orientada a su nuevo rol dentro de la agencia y la administración central. Por ejemplo, a comienzos de 2019, recibió la visita de los miembros del *Behavioural Insights Team* de Reino Unido para ampliar el conocimiento en técnicas de innovación basadas en teorías del comportamiento. El Lab fortaleció así su rol de liderazgo como actor de cambio en la innovación y la provisión del servicio.

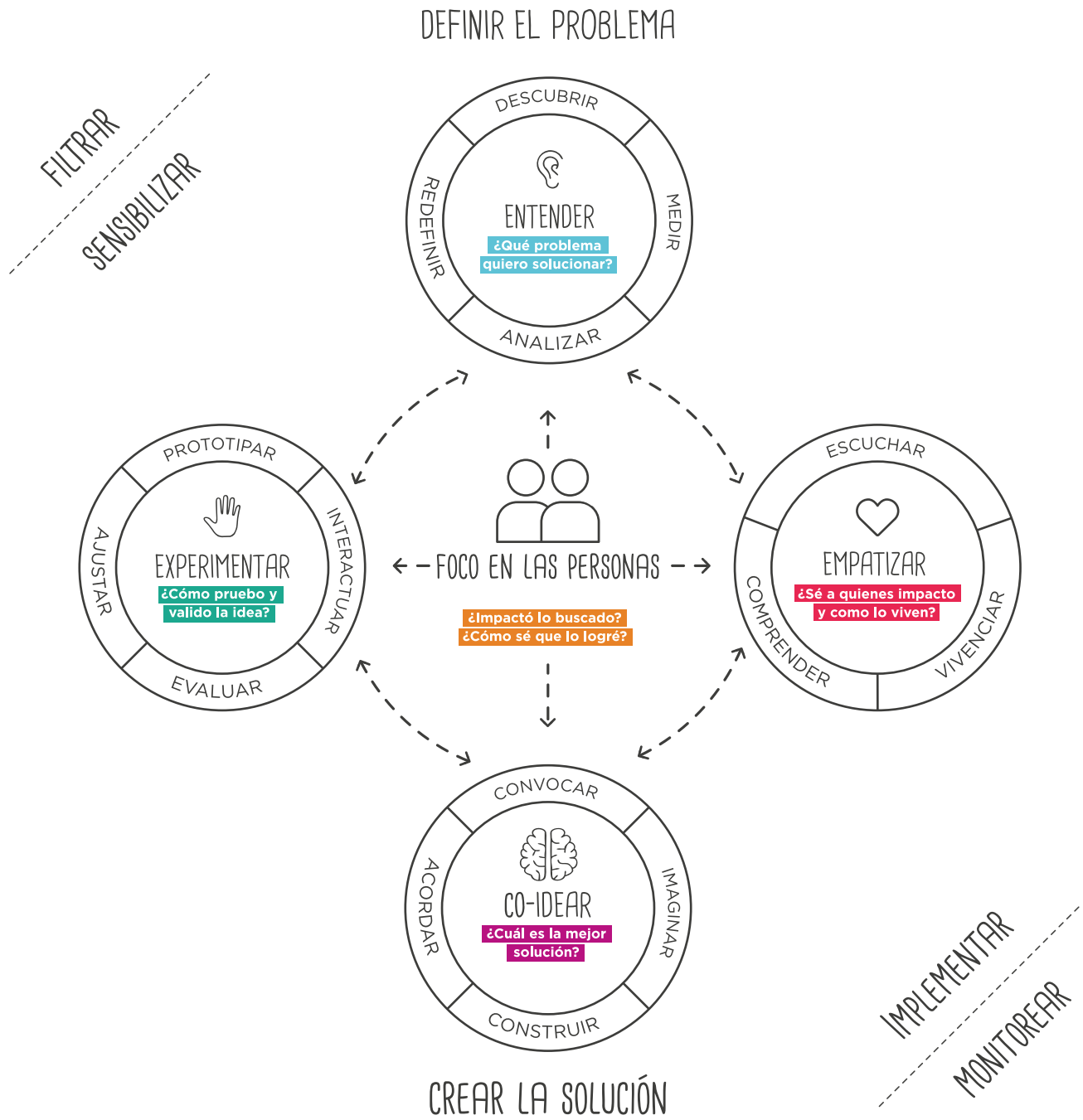
La metodología del Lab incorporó dos cambios principales. Primero, entender las etapas como un proceso integrado (aunque se pueda recorrer el proceso de forma parcial) buscando en su totalidad poder desarrollar soluciones innovadoras de gobierno digital que se pongan en práctica. Segundo, incorporar el análisis de datos y las causas del problema en la fase de "Entender" para definir

de forma más precisa y acertada el problema y la solución. A diferencia del anterior marco conceptual (gráfico 2a), el nuevo modelo denominado "navegador" (véase el gráfico 5) sitúa a las personas en el centro del proceso, muestra los subprocesos de cada etapa e incorpora dos nuevas fases (una al comienzo y otra al final).

Con la nueva fórmula, todos los procesos comenzaban con una selección de proyectos. La demanda de servicios al Laboratorio de Innovación de Uruguay había superado las capacidades de este y requería maximizar los recursos. El Lab necesitaba focalizarse en las propuestas con mayor potencial de implementación. Para ello, el equipo comenzó a seleccionar las propuestas de trabajo viables y que generaran valor, siempre y cuando se cumplieran tres condiciones: 1) que el proceso estuviera centrado en las personas, 2) que hubiera necesidad de innovar y 3) que existiera respaldo institucional allí donde se debía implementar el proyecto; que hubiese recursos y que existiese un acuerdo para el proceso que se deseaba iniciar.



Gráfico 5 - Metodología navegador, 2019



Fuente: www.gub.uy/agesic/lab.

Recuadro 4 · Transparencia: proyecto de rediseño de servicio

Uno de los objetivos del área de gobierno abierto de la Agenda Digital es promover la transparencia y la rendición de cuentas. La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) y el área de Ciudadanía Digital de Agesic analizaron la posibilidad de mejorar o ampliar la funcionalidad del sistema existente con el fin de potenciar la transparencia y la rendición de cuentas. Además, el Laboratorio de Innovación de Uruguay tenía como objetivo fomentar la transparencia por medio del desarrollo de una aplicación. Lab y UAIP trabajaron en conjunto para desarrollar una nueva versión del Sistema de Acceso a Información Pública (SAIP) teniendo en cuenta las necesidades de

los diferentes usuarios. Se realizaron diversos talleres con el fin de redefinir el sistema, analizar el modo actual de acceso a la información, identificar posibles soluciones y áreas de mejora, para finalmente proponer una mejora del servicio. El producto final fue la creación de una aplicación digital destinada a promover la transparencia en el acceso a la información pública ante los 300 organismos e instituciones comprendidos en la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública. El proceso de co-creación se realizó de forma abierta y transparente con participantes de diferentes sectores, que aportaron aspectos claves. El nuevo portal de la UAIP está activo y la nueva versión de SAIP se ha comenzado a utilizar con la reglamentación de la nueva ley.

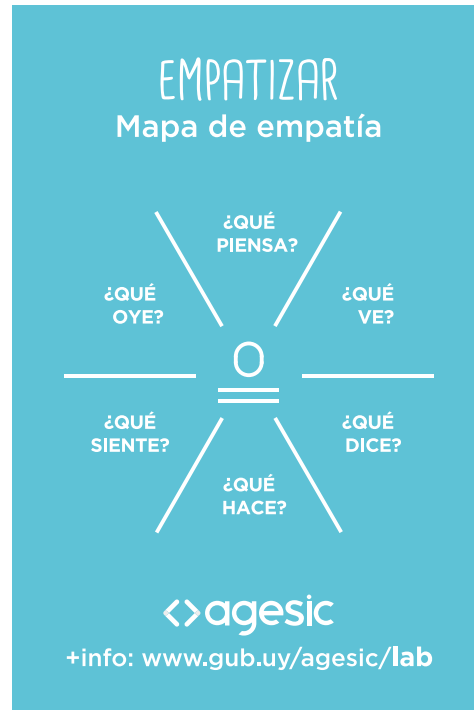
Asimismo, la viabilidad de las propuestas recibidas se analizaba en función del contexto en el que se iba a trabajar, el equipo disponible para el proyecto o la naturaleza del trabajo solicitado. Esta estrategia de trabajo resultó clave para que el Lab potenciara su rol y su capacidad de generar cambios.

El Laboratorio de Innovación incluyó, además, una nueva etapa al final del proceso: la experimentación. Con ella buscaba testear la receptividad de las soluciones de gobierno digital a través de grupos de investigación y control con un riguroso análisis estadístico. Si bien el equipo del Lab ya realizaba actividades o productos finales que entregaban a sus clientes, esta etapa no se encontraba formalizada dentro de su esquema de trabajo y flujos de procesos. La incorporación del Lab a la División de Gestión del Cambio tuvo como finalidad potenciar la implementación de las soluciones probadas en dicha División, realizando los cambios necesarios en los proyectos, en un trabajo conjunto con los actores implicados.

Para implantar la nueva metodología/navegador (gráfico 5), el equipo del Laboratorio de Agesic probó diferentes técnicas de trabajo/navegación para cada acción (entender, empatizar, co-idear y experimentar). Después, escogió las técnicas que dieron mejores resultados y diseñó unas cartas con información y consejos para ponerlas en marcha (gráfico 6). En total, había 41 técnicas de navegación/cartas: 16 para el proceso de entender, nueve para co-idear, ocho para experimentar, cuatro para empatizar y otras cuatro que se podían utilizar en más de un proceso (cuatro técnicas mixtas para entender y/o empatizar y una quinta técnica para empatizar y/o experimentar). Junto con las cartas se entregaban unas plantillas tipo¹⁴ que el Lab utilizaba en sus talleres y que se modificaban según las necesidades del cliente y del proceso a abordar. Por otro lado, había seis comodines que se utilizaban para proponer buenas prácticas y recomendaciones a los clientes con los que se estaba trabajando. Dos de los comodines más utilizados eran el que proponía crear una técnica de trabajo individualizada y el relacionado con las actividades necesarias para organizar un taller (véase el gráfico 6).

¹⁴ Las plantillas son diagramas y/o esquemas que el Lab utiliza en sus talleres y actividades para que los grupos completen con la información necesaria. Estas plantillas son de formatos grandes como, por ejemplo, papel de rotafolio, para facilitar la dinámica de trabajo grupal y la co-creación.

Gráfico 6 - Ejemplo de técnicas de navegación, 2019



Fuente: Lab-Agesic (2018b).

Durante los primeros meses de 2019 el equipo del Laboratorio de Innovación de Uruguay finalizó trabajos iniciados en 2018, algunos de ellos con alto impacto dentro de la administración central, como el rediseño del portal de transparencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública (véase el recuadro 4) y el rediseño de la gestión electrónica de registro de planos de mensura. Este último alcanzó a crear un prototipado que Agestic utilizó para su desarrollo e implementación (véase el recuadro 5). La prospección etnográfica fue un componente importante en el proceso de ambos trabajos.

Recuadro 5 • Dirección Nacional de Catastro: proyecto de rediseño de trámite

La Dirección Nacional de Catastro fue seleccionada para trabajar en la digitalización del trámite que incorpora el plano cotejado al Registro de Planos de Mensura. Dicho trámite ("Declaración jurada de caracterización urbana") se realizaba de forma presencial, ya que el solicitante debía acudir a la oficina a recibir la devolución del plano enviado. La digitalización del proceso supuso la incorporación de insumos del gobierno digital, como la firma digital o la utilización de una plataforma de interoperabilidad para uso de los ciudadanos y los funcionarios. El equipo del Lab de Agestic trabajó en la creación de una plataforma digital centrada en las personas que dio como resultado un prototipo para el cotejo digital de planos. El Lab y un proveedor desarrollaron en conjunto el prototipo. Durante el proceso de trabajo, el Lab llevó a cabo diversos talleres en donde miembros de la Dirección Nacional de Catastro y usuarios trabajaron de forma conjunta para generar un proceso que mejorara el trámite y redujera potenciales dificultades a lo largo del proceso. Paralelamente, se observó el proceso de cotejo de mapas, el cual devino en el prototipo. El trabajo de co-creación en el diseño generó resultados positivos tanto dentro de la Dirección Nacional de Catastro como en los usuarios que participaron en la experiencia.

Fuente: Lab-Agestic (2019b).



Lecciones aprendidas del Lab y sus desafíos futuros

El Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital de Uruguay es un ejemplo de cómo una iniciativa que nació como una unidad específica de Agestic y con un fin concreto y limitado –la digitalización de trámites– supo encontrar una identidad propia y buscar su camino para convertirse en un referente de innovación para la administración central y para organismos externos.

La gran flexibilidad para absorber y capitalizar los desafíos que le fueron surgiendo a lo largo de los años y con los sucesivos cambios dentro de la estructura de la agencia fueron claves en su éxito.

El Lab consiguió así avanzar en generar valor público, modernizar la relación con la ciudadanía y aportar nuevos canales de participación y colaboración. Pero su evolución presenta todavía desafíos en el mediano y largo plazo, los cuales han sido identificados en este estudio:

1. Si bien la nueva metodología permite al Lab tener una mayor capacidad de selección de los trabajos a realizar

y, por ende, poder concentrarse en aquellos con mayor envergadura, aún hay una gran cantidad de demanda. El desafío para el corto plazo es poder adecuar la carga de trabajo con las estructuras existentes para no perder el lugar de referente de la innovación.

2. Si bien el equipo del Laboratorio lleva un registro de las actividades y de los proyectos realizados, es importante que la nueva metodología de trabajo desarrolle indicadores apropiados para medir el desempeño.
3. El nuevo posicionamiento del Lab dentro de la agencia le permite tener un mayor acceso a clientes externos de la agencia. El próximo gran desafío está orientado a poder escalar resultados e insertar la innovación en la administración central como una estrategia de transformación organizacional.
4. Una de las ventajas comparativas en la metodología de trabajo del laboratorio es el uso de métodos cuantitativos y cualitativos (como el abordaje etnográfico y el uso de la observación de participantes) para la gestión y los procesos. Uno de los desafíos para el largo plazo será continuar profundizando en lo que atañe al uso de dichos métodos dentro de la administración pública.



Recomendaciones y estrategias de acción para los laboratorios de innovación

Este estudio ha analizado el surgimiento y desarrollo del Laboratorio de Innovación de Uruguay y los factores que contribuyeron a su evolución. Esta sección final presenta recomendaciones para otros laboratorios de innovación, organizadas en función de cada etapa de desarrollo.

Fase de creación

1. Contar con el respaldo institucional de actores claves dentro del gobierno. El apoyo puede darse en forma de "padrinazgo" o como una estrategia de acción.
2. Buscar el respaldo de instituciones no gubernamentales (como, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil o universidades) o internacionales para ampliar la base de legitimidad.
3. Buscar alinearse a un proyecto o programa "insignia" de impacto dentro del gobierno.
4. Conformar un buen equipo de trabajo, que sea multidisciplinario, estable y con capacidad de adaptarse a los cambios.
5. Desarrollar una metodología de trabajo clara y dinámica.
6. Establecer metas y objetivos alcanzables que puedan cumplirse en tiempo y forma. En el momento de establecer las metas es importante que el equipo diseñe indicadores de desempeño que se puedan utilizar para evaluar el impacto con posterioridad.
7. Diseñar una estrategia comunicacional que explique claramente cuál es el objetivo y el rol del laboratorio.

Exponer esta información en lenguaje simple, llano y de fácil acceso permite al laboratorio permear a una mayor cantidad de áreas y potenciales usuarios que desconocen la metodología del laboratorio.

Fase de crecimiento

1. Incrementar el número de proyectos realizados y diversificar el perfil de los clientes para lograr una cartera de clientes más sólida.
2. Perfeccionar la metodología de trabajo y hacer que sea compatible con la identidad del laboratorio. El desafío en esta etapa es lograr desarrollar una marca propia que transmita a los clientes de forma clara el servicio que se ofrece y el tipo de resultados que pueden obtener.

3. Ofrecer capacitación continua a los miembros del equipo del laboratorio para que puedan adaptar las herramientas de trabajo a las necesidades cambiantes de sus clientes y de la administración (sin dejar de lado el objetivo inicial de innovar los métodos de trabajo).

Fase de consolidación

1. Escalar en el alcance y la acción del laboratorio dentro y fuera de la organización.
2. Lograr que los miembros de la administración puedan apropiarse de la nueva metodología de trabajo para que exista un cambio en la mentalidad de los funcionarios en cuanto a la forma de gestionar los proyectos.

Referencias

- Agesic (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento). 2015. 8° Encuentro Nacional de Gobierno Abierto. Montevideo: Agesic.
- . 2019. Modelo Trámites en Línea versión 1.4. Montevideo: Agesic.
Lab-Agesic (Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital). 2015. Lab, innovación social y pública. Montevideo: Lab-Agesic.
- . 2018a. Resultados Lab 2017–2018. Montevideo: Lab-Agesic.
- . 2018b. Tarjetas de navegación. Material didáctico-Nuestras herramientas. Montevideo: Lab-Agesic.
- . 2019a. Cronograma de trabajos realizados por el Laboratorio de Agesic. Montevideo: Lab-Agesic.
- . 2019b. *Reporte de actividades: prototipo "cotejo y registro de planos" para la Dirección Nacional de Catastro*. Montevideo: Lab-Agesic.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2018. Encuesta E-Gobierno de la ONU 2018. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Instituciones Públicas, Organización de las Naciones Unidas.

