



LA EXPERIENCIA DE INNOVACIÓN EN GOBIERNO EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO

Un panorama a partir de
los proyectos innovadores
de la Alcaldía

(011)^{lab}

 **CIDADE DE
SÃO PAULO**
INOVAÇÃO E
TECNOLOGIA

LA EXPERIENCIA DE INNOVACIÓN EN GOBIERNO EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO

Un panorama a partir de
los proyectos innovadores
de la Alcaldía

(011)^{lab}



Índice

Sumario Ejecutivo	7
Recomendaciones	9
La Investigación	11
¿Cómo se hizo?	12
El viaje de la innovación en la ciudad de São Paulo	15
Descripción General de La Innovación	23
Hacer las cosas de otra manera moviliza a los funcionarios de la Alcaldía de São Paulo de forma integral	23
La innovación involucra a servidoras y servidores de las más diferentes áreas, especialmente a quien actúa en la punta	24
La clasificación de los problemas que serán enfrentados revela adherencia a agendas de políticas públicas creadas en diferentes ciclos	27
Las soluciones se movilizan creativamente en el Ayuntamiento	29
Para generar valor a la sociedad, los servidores públicos priorizan la optimización de la gestión, la participación y la transparencia y un mejor servicio	32
Entorno de la Innovación	37
Las áreas objetivo exploran y experimentan con ideas, escalan y difunden la innovación. El desafío es cómo potenciar su acción y generar cambios estructurales	38
Las alianzas y colaboraciones son múltiples en la implementación, pero no en el diseño de la innovación	45
Potencial sistémico y oportunidades temáticas para la Agenda de Innovación	47

Potencial de la Agenda	53
Compromiso a la vanguardia: un camino para aprovechar la innovación en el gobierno	54
En el contexto de escucha y diálogo entre las demandas propias y de la sociedad, la fuerte participación de proponentes en niveles jerárquicos de base es una excelente noticia para el diseño de las prioridades de la agenda de innovación en los próximos cuatro años	55
¿Qué es lo que esto significa en la práctica?	55
¿Qué es lo que esto no significa?	56
Casos Emblemáticos: Capacidades estatales para innovar movilizar alternativas y generar resultados concretos en la transformación de la gestión	57
Plato abierto: Un ejemplo de movilización de comunidades de prácticas de innovación para estrechar la relación entre el gobierno y la población	58
Robótica Creativa: Desarrollando capacidades para innovar a partir de un nuevo modelo de formación y lógica de enseñanza.	61
El transporte por aplicación de servidoras y servidores del municipio.	64
Desarrollo de capacidades, colaboración y gobernanza: prioridades para acelerar la transformación de la gestión de aquellos que ya están comprometidos	67
Entrevistas en Profundidad	67
Agenda de innovación	75
Bibliografía	77



Índice ejecutivo

Esta investigación identifica las principales características de las servidoras y servidores que buscan innovar en la Alcaldía de São Paulo. El análisis se llevó a cabo mediante una investigación cuantitativa y cualitativa utilizando como fuente de información los proyectos, programas e iniciativas que fueron presentados en las dos ediciones del premio de innovación paulistano, el Premia Sampa. También se presentan estudios de caso a partir del Programa CopiCola y entrevistas con gestoras y gestores de innovación gubernamental. En este último caso, para discutir acciones estratégicas que puedan acelerar y ampliar el alcance de la política de innovación en la ciudad.



Una forma diferente de hacer las cosas moviliza ampliamente a servidoras y servidores en toda la Alcaldía

22 de las 26 Secretarías presentaron proyectos innovadores y entre estos se destacaron aquellas que actúan en la punta: El 82% de los proyectos están en áreas fin y, de estas, el 59% en equipos públicos, departamentos o coordinaciones.



Desafíos enfrentados van más allá de las agendas tradicionales de innovación para mejorar la eficiencia de los servicios públicos

Por lo menos 3.700 servidoras y servidores se involucraron

en proyectos que buscaban nuevas alternativas para resolver desafíos públicos relevantes. Los principales problemas que los proyectos innovadores buscaron resolver fueron: distanciamiento con respecto a la ciudadana y al ciudadano (27%) y proceso de trabajo ineficiente (20%).

3

Movilización de soluciones realizada de forma creativa en la Alcaldía

El uso de la tecnología (20%), la articulación de actores (18%) y la capacitación de las servidoras y servidores (15%) fueron las principales soluciones construidas para enfrentar los desafíos de la administración. Las áreas que brindan servicios públicos en la punta movilizaron diferentes estrategias. Esta diversidad de soluciones que se presentaron para un mismo problema indica que las servidoras y servidores no buscaron soluciones “obvias” y, por lo tanto, señala su relativa capacidad de comprender los problemas y estructurar la solución más adecuada.

4

Las áreas-fin exploran ideas y las ponen a prueba, escalonan y difunden la innovación

La lectura a partir de las diferentes etapas de la innovación revela que predominan proyectos en fase de sustentación (73%). Las Secretarías fin se destacan por participar en proyectos en fase de escalonamiento y difusión (44%), indicando capacidad para estructurar proyectos que puedan expandirse y difundirse más rápidamente. El desafío en este caso es identificar qué aspectos de los proyectos deben ser organizados para que puedan promover un cambio estructural y estimular servicios públicos de calidad en toda Alcaldía.

5

Alianzas y colaboraciones son múltiples en la implementación, pero no al concebir la innovación

La búsqueda por alianzas y colaboraciones fue habitual y mayoritaria en la implementación de los proyectos (87%). De estos, el 54% involucró a dos o más secretarías. Sin embargo, pocos proyectos fueron concebidos desde el comienzo de forma intersecretarial (20%).



Existe innovación sistémica en la Alcaldía de São Paulo que enfatiza la reducción de la burocracia que enfrenta el ciudadano

El 8% de los proyectos inscriptos plantean una experiencia de innovación sistémica, cuya característica definidora está en la (1) capacidad de su implementación de alterar procesos y rutinas de trabajo en muchos órganos; y en ser (2) mayoritariamente intersecretarial, desarrollando acuerdos de articulación entre las jerarquías superiores de la administración pública. Tales proyectos también se enfocan claramente en procesos internos y en reducir la burocracia por medio de soluciones tecnológicas.

Recomendaciones

En diálogo con los hallazgos de la investigación, los estudios de caso del CopiCola mostraron la importancia de movilizar capacidades estatales para que la innovación traiga resultados relevantes para la gestión. La movilización de comunidades de prácticas de innovación, la implementación colaborativa de procesos de formación y la articulación de actores para rediseñar procesos se revelaron herramientas poderosas para resolver problemas complejos. A partir de estas herramientas, incluyendo las entrevistas con gestoras y gestores con vasta experiencia en el tema innovación gubernamental, traemos recomendaciones estratégicas alineadas con los resultados de la investigación:

- **Explorar la innovación gubernamental como una agenda positiva, estimulando nuevos caminos y oportunidades que áreas menos estructuradas del gobierno puedan aplicar.**

El creciente espacio para desarrollar soluciones innovadoras para la administración pública ha sido posible, entre otros factores, por la baja resistencia al tema en el ambiente decisorio. El desafío es aprovechar este contexto, crear incentivos y dar más oportunidades más allá de ambientes más estructurados del gobierno, en los cuales los recursos humanos son más cualificados y los financieros son más abundantes, de modo que los casos exitosos son más probables. Para transformar la relación cotidiana con la ciudadana y el ciudadano, y la relación directa con los servicios públicos, es fundamental apostar en quien está actuando en el cotidiano de las relaciones con las capas más vulnerables de la población.

- **Intensificar la generación de capacidades estatales para innovar en equipos públicos, administración local y a nivel departamental**

La investigación identificó el involucramiento en la punta, por medio de una fuerte participación en el total de proyectos, en la diversidad de áreas temáticas y en la multiplicidad de problemas reconocidos y de soluciones emprendidas. Apoyar, atender y capacitar a decenas de personas y de unidades de la administración exigirá ampliar la capacidad de oferta de los programas municipales dedicados a la innovación gubernamental. En la misma dirección, profundizar los diagnósticos a partir de profesionales públicos que ya están comprometidos con la innovación gubernamental, identificando carencias y oportunidades, puede ser un camino útil para potencializar los resultados de la innovación gubernamental.

- **Actuar para fortalecer la colaboración intragobierno**

La colaboración intragobierno surgió como una variable relevante a lo largo de toda la investigación. Se destacó la participación elevada de proyectos en los que la articulación de actores fue el elemento central para solucionar el problema público identificado. Acuerdos colaborativos más complejos también llevaron más proyectos a la etapa final del Premio Sampa, y son más propensos a promover cambios en las rutinas de varios órganos. Estudiar medidas que favorezcan la colaboración institucional y mapear dificultades de colaboración más comunes entre los proyectos son acciones que pueden favorecer el ambiente de innovación en la ciudad.

- **Estimular nuevos mecanismos de gobernanza en espacios de experimentación**

La trayectoria de la innovación gubernamental en la Alcaldía de São Paulo mostró un esfuerzo cada vez mayor en establecer formatos de coordinación y fomentar nuevas prácticas en la ciudad. De acuerdo con un entrevistado, “crear espacios de autorización para experimentar, con estricto control procedimental en contraposición al control por resultados, permitirá crear mecanismos de autorización para permitir que este experimento surja y para que este diálogo se lleve a cabo”.



La investigación

Esta publicación presenta los principales resultados de la investigación “La experiencia de la innovación gubernamental en la ciudad: un panorama a partir de los proyectos innovadores de la Alcaldía de São Paulo”.

El objetivo del estudio fue presentar el escenario de la innovación gubernamental en el municipio y el potencial de la agenda para los próximos cuatro años. Para construir este panorama y su potencial de desarrollo, realizamos un estudio cuantitativo de las iniciativas innovadoras inscritas en el Premio Sampa, además de una investigación cualitativa con estudios de casos emblemáticos a partir del CopiCola, y entrevistas con actores relevantes del ecosistema de innovación pública.

El Premio Sampa, principal fuente de información en este estudio, es el premio de la Alcaldía de São Paulo (PMSP) que busca valorizar soluciones innovadoras para la gestión de la ciudad. Sus primeras ediciones se llevaron a cabo entre 2007 y 2008, y fue reanudado en 2018 por las Secretarías Municipales de gestión (SMG) y de innovación y Tecnología (SMIT), por considerarlo una herramienta importante para el reconocimiento de servidoras y servidores públicos municipales, y para consolidar la cultura de la innovación en la administración pública paulistana.

Premios de innovación, más allá de su papel principal de valorizar servidoras y servidores que innovan, se destacan como una importante fuente de informaciones y herramientas para producir análisis útiles para que la política pueda avanzar (Borins, 2014; Camões et. al., 2017; Cavalcante y Camões, 2017). Sin embargo, vale destacar que existen límites en el uso de esta información. Como nuestro universo de análisis incluye proyectos que voluntariamente se inscribieron en el Premio, es

importante destacar que no analizamos todas las iniciativas innovadoras de la Alcaldía. Proyectos relevantes de innovación gubernamental en la ciudad pueden haber sido dejados de lado.

Por esta razón, y aquí también reside la potencia del análisis, siempre abordaremos la participación con la innovación. La premisa es la de que agentes públicos se ven como innovadores cuando se inscriben en la premiación. Esta es la razón por la que aquí no haremos una evaluación sobre el grado, la calidad o incluso sobre si un determinado proyecto debe, o no, ser clasificado como innovador. Lo que importa es analizar el perfil, las características y el ambiente con base en quien está, explícitamente, comprometiéndose con procesos de cambio.

Para explorar este proceso de participación, nuestro recorrido comienza observando rápidamente la trayectoria de la innovación en la Alcaldía, identificando los principales acontecimientos de esta jornada. Luego, en el capítulo 1, trazamos un panorama de los proyectos explorando las características temáticas, institucionales y de contenido de cada uno. En el siguiente paso, el capítulo 2, abordamos el ambiente para la innovación discutiendo el proceso, las razones, los niveles y la experiencia de la innovación. Ya en el capítulo 3, trabajamos el potencial de la agenda de la innovación combinando los principales hallazgos del trabajo, con reflexiones de entrevistas con gestores e investigadores y tres estudios de caso. A lo largo de todo el texto, presentamos cuadros con casos concretos inscritos en el premio que buscan ayudarlo a usted, lectora y lector, a entender la diversidad y la riqueza de soluciones y alternativas presentadas para resolver problemas públicos en la ciudad.

Metodología de codificación para describir objetiva y cuantitativamente los documentos analizados. Incluye un diseño inicial de las categorías analíticas y su principal objetivo es minimizar la discrecionalidad por medio de sucesivas etapas definidas que validan el estudio.

Cómo se llevó a cabo

La investigación empleó el **Análisis de Contenido** para catalogar los 177 resúmenes detallados de los proyectos inscritos que fueron aceptados y llegaron a la final del Premia Sampa en sus ediciones de 2018 (92 proyectos) y 2020 (85 proyectos).¹

Las etapas de trabajo relativas a la construcción de la estructura conceptual del trabajo, defini-

ción y realización de entrevistas y construcción de la codificación y del banco de datos se realizaron durante el mismo período. Llevar a cabo el trabajo en etapas simultáneas, cuantitativas y cualitativas, permitió relacionar la codificación con las pautas inmediatas de innovación gubernamental, y refinar el análisis.

El diseño inicial de las categorías analíticas se basó en literaturas de innovación gubernamental hecha a partir de premios nacionales e internacionales de innovación (Cavalcante, et. al., 2017; Borins, 2014); métricas y medidas del proceso de innovación (Bugge et. al., 2011); el estudio de la OCDE sobre innovación en Brasil (OCDE, 2018); y la propuesta de cadena de valor del (011) lab (Brandalise et. al. (orgs.) 2020). A partir de todo esto, organizamos, compatibilizamos y codificamos, de forma preliminar, los datos de los finalistas del Premia Sampa 2018 y 2020.

Al mismo tiempo, y con el objetivo de discutir el potencial de la agenda de la innovación en la ciudad, profundizamos los conocimientos sobre los mecanismos que asocian las capacidades para innovar con sus resultados. Esto se llevó a cabo a través de entrevistas con gestores e investigadores con experiencia en la innovación gubernamental, como también analizando los casos emblemáticos identificados en el Premia Sampa y en el programa CopiCola.

El CopiCola es un programa de gestión del conocimiento que busca construir capacidades para innovar a través de la transferencia de conocimiento de un servidor a otro en la Alcaldía de São Paulo. Para hacerlo, el CopiCola identifica y sistematiza prácticas innovadoras que pueden ser adoptadas en diferentes contextos dentro de la Alcaldía de São Paulo, generando contenido útil y didáctico; promueve una divulgación amplia y facilita la conexión entre los actores y potencializa el aprendizaje a partir de los casos registrados.²

En seguida se hicieron ajustes en los códigos, tomando en cuenta los resultados del preanálisis y la identificación de nuevas dimensiones analíticas pasibles de identificación en el material trabajado. A partir de ellos, otras referencias complementaron la construcción de categorías, presentadas en la Figura 1. De esta forma se llevó a cabo la codificación de todo el material de los proyectos detallados del Premia Sampa en dos etapas, hecho por investigadores diferentes para minimizar el sesgo en la clasificación de los proyectos.

(1) No se catalogaron los inscritos y no detallados: 64 (2018) y 34 (2020).

(2) Disponible en: <https://copicola.Prefeitura.sp.gov.br/projetos>

Figura 1 - Dimensiones y códigos utilizados en el análisis

Dimensiones	Subdimensiones	Códigos	Referencia
Involucramiento	Alcance temático	Secretaría Proponente	(Cavalcante, P.; Camões M., 2017); (SG, 2018)
		Naturaleza del trabajo	(SG, 2018)
	Áreas de aplicación	Tipología del Problema	(Cavalcante, P.; Camões M., 2017); (Brandalise et. al (orgs.), 2020)
		PRINCIPAL Problema	
	Tipo de solución	Solution Typology	(Cavalcante, P.; Camões M., 2017); (Brandalise et. al (orgs.), 2020)
	MAIN Typology		
Impactos y Resultados	Tipología de la Solución	Tipología de la Solución	(Cavalcante, P.; Camões M., 2017); (Brandalise et. al (orgs.), 2020)
		PRINCIPAL Tipología	
Ambiente	Proceso de innovación	Etapas de la innovación	Leurs; Roberts (2018); (Cavalcante, P.; Camões M., 2017)
		Reactivo	OCDE (2018; 2019)
	Motivos para innovar	Programa de Metas	
		Ejecución (Niveles Presentes)	
	Posibilidad de innovar	Jerarquía de la Participación	
		Cambios en la rutina	
	Experiencia de la innovación	Centralidad para el órgano	
Resultado Principal			

La jornada de la innovación en la ciudad de São Paulo

Antes de analizar el estado actual del involucramiento con la innovación gubernamental en la Alcaldía de São Paulo, es necesario analizar los acontecimientos importantes de su trayectoria en la ciudad. Pretendemos, por lo tanto, situar la lectura de los datos que serán presentados a lo largo de esta publicación. Para hacerlo, mapeamos eventos importantes relacionados con los asuntos correspondientes de la agenda: participación, transparencia, inclusión digital, aplicación de tecnologías, y mecanismos de gobernanza.

Las iniciativas mapeadas muestran el **interés duradero en innovar en el municipio de São Paulo**. Eventos, acciones puntuales, planes de acción, programas, creación de órganos, directrices y políticas municipales integran diferentes emprendimientos relacionados con la búsqueda por innovar a lo largo de varios mandatos. Los principios de la agenda municipal de innovación aparecen entre las preocupaciones de la Alcaldía de São Paulo en sus diferentes gestiones:

- **Aproximar gobierno y sociedad:** en acciones y directrices identificadas con este propósito, es visible un proceso continuo para promover la participación de la sociedad civil, además de la intención en mejorar la transparencia de la administración pública, ampliando el acceso a la información de la población, e invirtiendo en la expansión de la capilaridad de los servicios públicos;
- **Transformar la gestión:** este principio puede ser identificado en acciones y directrices formuladas con el objetivo de mejorar los servicios y los procesos de trabajo. Eventos sobre innovación y programas de capacitación, como el Linguagem Simples, y la constitución de escuelas, como la Escuela Municipal de Administración Pública y la Escuela del Parlamento, contribuyen para capacitar a los agentes públicos con herramientas que pueden estimular la mejoría de servicios en los diferentes equipos de la ciudad.
- **Programas y políticas que combinan los dos elementos:** producen nuevas formas de trabajo para la administración municipal con principios más alineados con la transparencia de gobierno y mecanismos innovadores para desarrollar actividades en las diferentes instancias del municipio. Son ejemplos acciones de reestructuración de procesos, como el Sistema Electrónico de Informaciones (SEI), y políticas municipales vinculadas a la tecnología de la información.

La trayectoria también permite identificar un **ambiente de innovación que aún es incipiente**, visible cuando observamos la combinación de dos características del proceso:

- Por un lado, vemos iniciativas de carácter disruptivo, como la creación del MobiLab, combinando la abertura inédita de datos de movilidad con formatos innovadores de contratación por concurso de proyectos;
- Por otro, iniciativas importantes de carácter incremental, como la Política Municipal de Gobernanza de la Tecnología de la Información y Comunicación, que instituyó tan solo directrices para descentralizar el desarrollo de nuevas aplicaciones.

Ambos, sin embargo, no aparentan acceder a la administración pública en su totalidad. Acciones más amplias y sistémicas también aparecen, pero en menor escala: reglamentación de la Ley de Acceso a la Información (LAI), la creación de la Contraloría General del Municipio, la implementación del SEI y de políticas municipales centradas en la transparencia, tecnología de la información y comunicación, como el GeoSampa.

En este contexto, se observa un reciente proceso de **definición de estructuras en la administración que tienen en el centro de sus atribuciones la innovación gubernamental**. La creación de la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología es un acontecimiento importante en este proceso. Esta rediseñó estructuras administrativas que ya existían e instituyó nuevas, combinando atención al ciudadano, fomento a la innovación y gobernanza de la política de tecnología.

Dentro de este universo, se destacan esfuerzos institucionales recientes para **crear espacios institucionales que promuevan la innovación gubernamental**. Acompañando el proceso de incentivo a la innovación gubernamental en todo el mundo, la Alcaldía de São Paulo creó dos laboratorios de innovación, el Mobilab+ y el (011).lab, de la SMIT, y una iniciativa de innovación en gobierno abierto en la SME (Patio Digital). Constituir laboratorios de innovación dentro de la administración pública municipal es la acción sistémica que coloca la innovación, y sus consecuentes procesos de aprendizaje y experimentación, al servicio del perfeccionamiento de la gestión y de los servicios públicos de toda la Alcaldía. Estos permiten que los agentes públicos tengan acceso a instrumentos que pueden colaborar con la implementación de prácticas innovadoras y más eficientes en sus ambientes de trabajo.

Además de los laboratorios, los **premios de innovación** también integran un movimiento importante para promover la innovación y celebrar buenas prácticas en la administración pública. En el caso de la Alcaldía de São Paulo, se creó un premio para valorizar iniciativas relevantes de agentes públicos en 2007 que tuvo tan solo dos ediciones en aquel momento. Lo recuperó la gestión actual, en 2018, en un formato bianual, y tuvo una nueva edición en 2020.

Premios de innovación gubernamental, además de celebrar las buenas prácticas y ser herramientas importantes para diseminar la innovación, son una forma de registrar las prácticas consideradas por los agentes públicos como innovadoras en aquel momento. Por esta razón, el material de sus inscripciones puede ser una fuente importante para que los gobiernos entiendan lo que se ha hecho de forma 'diferente' desde la punta hasta el gabinete de las distintas Secretarías.

En el recorrido de la innovación en la ciudad, las acciones estructurantes adquieren un nuevo sentido, diferenciándose de las anteriores. Esto sucede porque la creación de una Secretaría dedicada a la agenda de la innovación y de un laboratorio con la misión de ejecutar esta política crean condiciones capaces de implementar una agenda robusta y en escala adecuada a los desafíos de la ciudad. Esta condición permite articular y estimular las diferentes instancias gubernamentales, promoviendo la participación social, y desarrollando un ambiente de innovación abierto a la experimentación en favor de la mejora de los servicios y de la administración pública.

No obstante, implementar un nuevo ciclo en esta agenda no es una tarea fácil y uno de sus primeros pasos es estudiar con más atención cuán involucrado ya está el municipio con la innovación. Entender qué es y cómo ha sido creado este movimiento desde los equipos públicos puede ayudar a informar esta implementación. Este es el movimiento que el análisis de los proyectos inscritos en el Premio Sampa aquí registrado buscó realizar.

Año Marco

- 2002 ● Creación de la red pública de telecentros (Decreto n° 42.157, del 3 de julio de 2002), iniciativa mantenida hoy por la SMIT, que busca la inclusión digital de la población a través de 130 unidades en la ciudad.
- Creación de las subalcaldías en el municipio de São Paulo (Ley 13.399, 1° de agosto de 2002), que otorgan más autonomía política y administrativa para la instancia local, aproximando a la ciudadana y al ciudadano del gobierno, aumentando la capacidad de control social, descentralizando y democratizando la actuación de la Alcaldía de São Paulo.
- 2006 ● Creación de la Escuela de Formación del Servidor Público Municipal (EFSPM) (Decreto n°46912, del 16 de enero de 2006), que es hoy la Escuela Municipal de Administración de São Paulo - Álvaro Liberato Alonso Guerra (EMASP) (Decreto n° 55410, del 14 de agosto de 2014), de responsabilidad de la Secretaría de Gestión (SG). Busca promover la formación, capacitación y desarrollo institucional de agentes públicos y de la sociedad civil. Entre las actividades desarrolladas, la EMASP está involucrada en el Inovaday, una iniciativa de diferentes órganos para promover discusiones mensuales para pensar sobre el gobierno y la sociedad de forma creativa, compartiendo soluciones para un gobierno innovador.
- 2007 ● Creación del Premio São Paulo ciudad, concurso desarrollado por la Secretaría de Gestión (SG), destinado a reconocer y premiar innovaciones y buenas prácticas de la gestión municipal que traigan un mejor servicio a la ciudadana y al ciudadano.
- 2008 ● Aprobación de la enmienda 30 a la Ley Orgánica del Municipio. Tras una intensa movilización y presión de la sociedad civil, São Paulo se transforma en la primera ciudad del país en tener la obligatoriedad del Programa de Metas, un instrumento para que la sociedad siga de cerca las metas del gobierno.
- Creación de la Ley que obliga a publicar informaciones de funcionarias y funcionarios, empleadas y empleados, además de servidoras y servidores vinculadas al poder público municipal en la página web (Ley n° 14.720, del 25 de abril de 2008, reglamentada por el Decreto 50.070, del 2 de octubre de 2008).
- Institución de la Política Municipal de Inclusión Digital (Ley n° 14668, del 14 de enero de 2008), con el objetivo de democratizar el acceso al mundo digital a través de los telecentros y de acciones de capacitación para usuarias y usuarios de comunidades vulnerables.
- 2011 ● Institución del Programa Municipal de Tecnología de la Información y Comunicación (PROTIC), con el objetivo de promover la modernización, la innovación y la desburocratización de los procedimientos de administración pública municipal.
- Creación de la Escuela del Parlamento de la Cámara Municipal de São Paulo, con el objetivo de aproximar el poder parlamentario y la sociedad a través de la formación y capacitación ofrecida a los agentes públicos y a la población.
- 2012 ● Reglamentación de la Ley de Acceso a la Información en el municipio de São Paulo (Decreto n° 53.623, del 12 de diciembre de 2012), en el ámbito del Poder Ejecutivo, estableciendo procedimientos y providencias correlacionadas para asegurar el derecho de las ciudadanas y ciudadanos de acceder a las informaciones estatales.

Año Marco

- 2013 ● Creación de la Contraloría General del Municipio (CGM) de São Paulo (Ley n° 15.764, del 27 de mayo de 2013), órgano de control interno de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que busca prevenir y luchar contra la corrupción, garantizar la defensa del patrimonio público y promover transparencia y participación social. La CGM cuenta además con la Coordinación de Política de Integridad, responsable por gran parte de las acciones relativas al acceso a la información y transparencia activa.
- 2014 ● Creación de la iniciativa São Paulo Aberta y del Comité Intersecretarial de Gobierno Abierto de la ciudad de São Paulo (CIGA-SP) (Decreto 54.794, del 28 de enero de 2014), con el objetivo de integrar y mejorar la articulación intra e intergubernamental, fortalecer las iniciativas de gobierno abierto ya en marcha, difundir y mejorar la transparencia y participación social, fomentar la innovación tecnológica y promover el perfeccionamiento de la gobernanza y de la prestación de los servicios públicos. La iniciativa São Paulo Aberta fue incorporada en las gestiones posteriores y se transformó en una unidad de la Secretaría de Gobierno (SG) en 2018.
- Creación del Catálogo Municipal de Base de Datos (CMBD) (Decreto n° 54.779, del 22 de enero de 2014), que divulga la lista de todas las bases de datos producidas por los órganos y entidades de la administración municipal. A partir del catálogo, la PMSP creó el portal Datos Abiertos, una plataforma de catalogación de datos libre y gratuita, que reúne las bases de datos de Secretarías, subalcaldías y empresas públicas municipales para que ciudadanas y ciudadanos puedan accederlos libremente.
- CGM crea el Café Hacker, una iniciativa que aproxima profesionales de comunicación y ciudadanos interesados en conocer informaciones sobre la Alcaldía de São Paulo, además de servidoras y servidores, técnicos y representantes del poder público, a través de encuentros periódicos en los que se estudian los datos de diferentes Secretarías, promoviendo conocimiento, control social y más transparencia.
- Creación del Laboratorio de Innovación en Movilidad (MobiLab), de la Alcaldía de São Paulo, tras experiencias exitosas de apertura de datos de movilidad en encuentros con la sociedad civil (hackathon) en el contexto de cambios provocados por las movilizaciones de 2013. En 2019, recibe el nombre de Mobilab+, Laboratorio de Innovación Abierta, un espacio para buscar, poner a prueba e impulsar soluciones inteligentes para los problemas de la ciudad en su totalidad a través del contacto con el ecosistema de innovación pública y abierta, como también de datos abiertos para innovación.
- Lanzamiento del programa Wifi Livre SP, que ofrece internet gratuita y de calidad en espacios públicos de la ciudad de São Paulo.
- Establecimiento en ley de las directrices y normas para publicación de datos abiertos e informaciones por parte de los órganos públicos paulistanos en formato electrónico, con estructuración de las responsabilidades y requisitos necesarios para publicación (Ley 16.051, del 6 de agosto de 2014).

Año Marco

- 2015**
- Creación del Sistema de Informaciones Geográficas del municipio de São Paulo (Geosampa), una plataforma de interfaz de la población con los mapas de la ciudad, que coloca a disposición el mapa digital de São Paulo en formato abierto. Ofrece una red de informaciones georreferenciadas sobre diversos aspectos de la capital, como ubicación de semáforos, equipos públicos, puntos de iluminación, lotes fiscales y accidentes de tránsito. Posteriormente, el proyecto fue reglamentado por el Decreto n° 57.770 del 3 de julio de 2017.
 - Implantación del Sistema Electrónico de Informaciones (SEI) en el ámbito de la Alcaldía de São Paulo, con uso obligatorio para Secretarías, CGM, Subalcaldías, Autarquías, Fundaciones y Empresas Públicas Municipales.
- 2016**
- São Paulo se transforma en la primera ciudad del País en publicar integralmente, en formato abierto, las informaciones de registro del IPTU. (Decreto 56.932 del 13 de abril de 2016).
 - Creación del Plan de Acción en Gobierno Abierto, un instrumento desarrollado dentro del contexto de la São Paulo Aberta y en conjunto con la sociedad civil para promover, fortalecer y fomentar iniciativas de transparencia, rendición de cuentas y responsabilización, participación ciudadana y tecnología e innovación de la Alcaldía Municipal de São Paulo.
- 2017**
- Creación de la Secretaría Municipal de innovación y Tecnología - SMIT, con el objetivo de incentivar, prospectar, desarrollar e implantar métodos, instrumentos y técnicas que conduzcan a la mejoría y a la innovación en la organización y en los servicios que ofrece la administración pública municipal. Se utilizan recursos de la tecnología de la información y comunicación para ampliar la calidad de la atención al ciudadano y promover su participación en el desarrollo de una ciudad inteligente. (Decreto n° 57.576/13 y Ley Municipal n° 16.974/18).
 - Creación del (011).lab, un laboratorio de innovación gubernamental de la SMIT, como una estrategia para aproximar la gestión pública de la sociedad, aumentar la eficiencia de la administración municipal y la calidad de los servicios públicos.
 - Creación del Pátio Digital, una estrategia de transformación digital y gobierno abierto que busca ampliar la transparencia de gobierno y proponer soluciones tecnológicas para problemas de la educación pública. (Instituido en 2018, por la Resolución de la SME N° 8008/18).
 - Se instituye la Política Municipal de Gobernanza de Tecnología de la Información y Comunicación (PMGTIC), que fomenta la innovación tecnológica y ofrece directrices de descentralización para implementar nuevas herramientas y acciones relativas a la tecnología de la información y comunicación dentro de la administración pública municipal.

Año Marco

- 2018**
- Creación del CopiCola, un programa de gestión de conocimiento que identifica, sistematiza y difunde prácticas innovadoras con potencial replicable, facilitando la transferencia de conocimiento entre servidoras y servidores de la ciudad de São Paulo.
 - Lanzamiento de la primera unidad del Descomplica SP, en São Miguel Paulista. El proyecto reformula el concepto de central de atención al ofrecer, en un mismo espacio, más de 350 servicios públicos de diferentes órganos, supliendo las necesidades de la población a partir de una visión integrada y global.
 - Reactivación del premio para prácticas innovadoras de la administración pública de São Paulo. Ahora bajo el nombre de Premia Sampa, se lleva a cabo a partir de una alianza entre SG y SMIT.
- 2019**
- Inicio del programa Linguagem simples, cuyo objetivo es facilitar el lenguaje que la Alcaldía utiliza al comunicarse con la población, simplificando documentos públicos y haciendo que servidoras y servidores participen en la pauta del lenguaje sencillo.
 - Realización del evento internacional de innovación gubernamental por parte del (011).lab, buscando fortalecer comunidades de prácticas de innovación gubernamental nacionales e internacionales, incentivar el intercambio de experiencias entre unidades de innovación pública, dar visibilidad al tema de la innovación pública y experimentación en la Alcaldía de São Paulo, además de cualificar los debates sobre innovación en el sector público.
- 2020**
- São Paulo es la primera ciudad en instituir el régimen de teletrabajo para los agentes públicos de forma permanente, siguiendo un movimiento ya establecido por diferentes organizaciones y por la propia Unión. Le corresponde, por lo tanto, trazar sus directrices para no perjudicar la administración pública y los servicios ofrecidos a la población.



Panorama de la innovación

Este capítulo sistematiza las principales características de los proyectos proponentes del Premio Sampa. Lo hacemos categorizando áreas de aplicación, problemas encontrados y soluciones propuestas. De esta forma buscamos trazar un perfil inédito del involucramiento con la innovación en la PMSP.

Una forma diferente de hacer las cosas moviliza ampliamente a servidoras y servidores de la Alcaldía de São Paulo

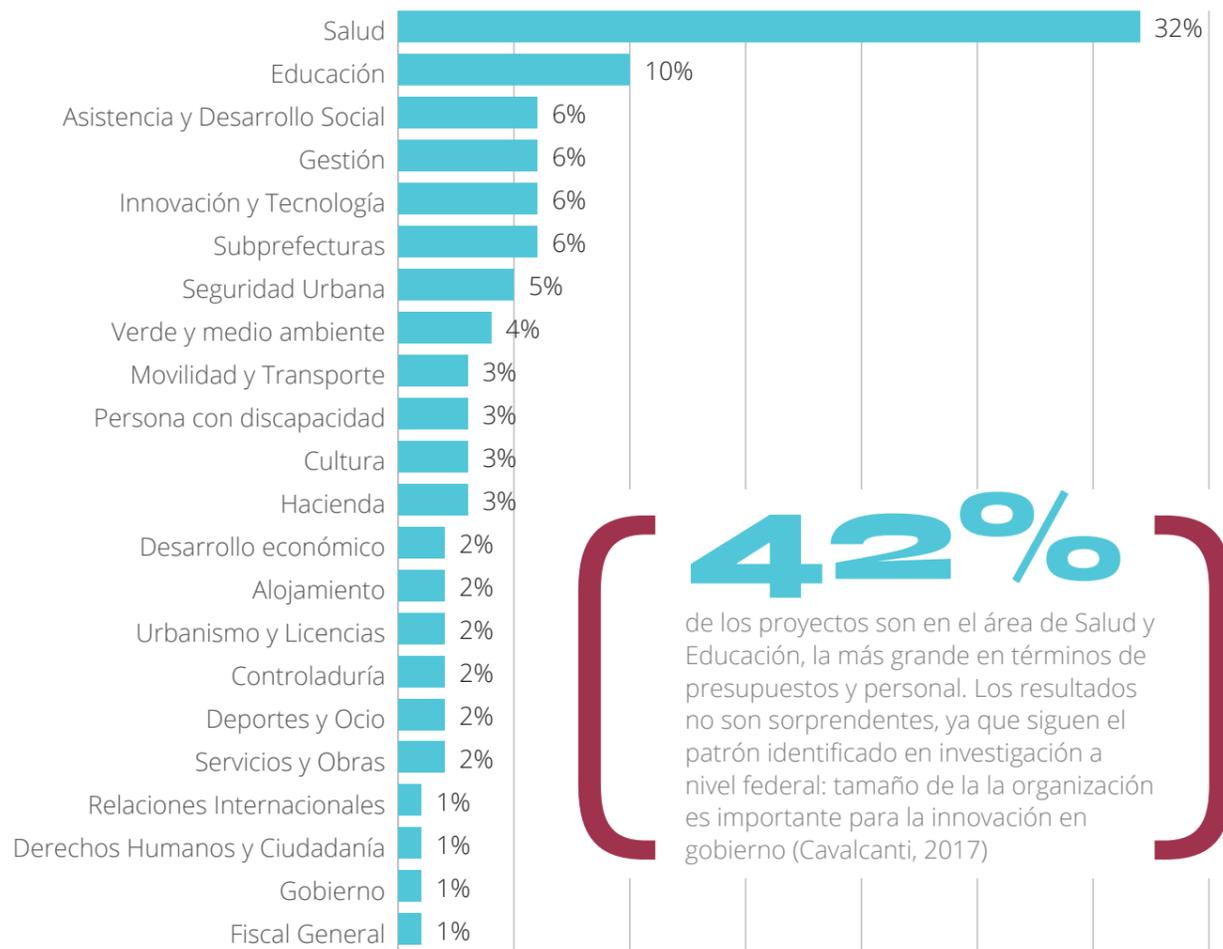
El primer contacto con los proyectos del Premio Sampa buscó caracterizar el involucramiento con la innovación a partir de dos perspectivas. En la primera, identificamos el área temática de los proyectos a través de sus respectivas Secretarías. Con base en esta, presentamos una tipología de los proponentes en la que las áreas fueron agrupadas de acuerdo con la finalidad de cada ministerio. En la segunda, clasificamos los problemas que los proyectos buscaban resolver. Las dos informaciones revelan la diversidad del involucramiento con proyectos innovadores que está presente en toda la estructura de la Alcaldía de São Paulo y busca solucionar problemas variados.



La innovación involucra a servidoras y servidores de las más diferentes áreas, especialmente a quien actúa en la punta

La distribución de los solicitantes por área temática confirma el tamaño de los asuntos de las Secretarías para el compromiso con la innovación (Cavalcante, 2017). Salud y Educación, áreas que cuentan con miles de funcionarios y servidores, presupuestos vinculados y una estructura institucional desarrollada devuelta, representan la mayor parte de los proyectos propuestos, el 42%. Sin embargo, la diversidad temática de los proyectos involucrados es una de los casos del proceso de contratación de servidores en los proyectos de innovación inscritos en el Premio Sampa. Hay 22 Secretarías involucradas con innovación, entre 26 Secretarías existentes.³

Figura 2 - Distribución de acuerdo con el área temática



(3) Em novembro de 2020. Ver: São Paulo (Cidade). Diário Oficial do Município. São Paulo, Imprensa Oficial, p. 2.

Observar el origen de la innovación por medio de las Secretarías proponentes nos ofrece una primera dimensión importante de este escenario, la amplitud temática en el involucramiento de las servidoras y de los servidores:

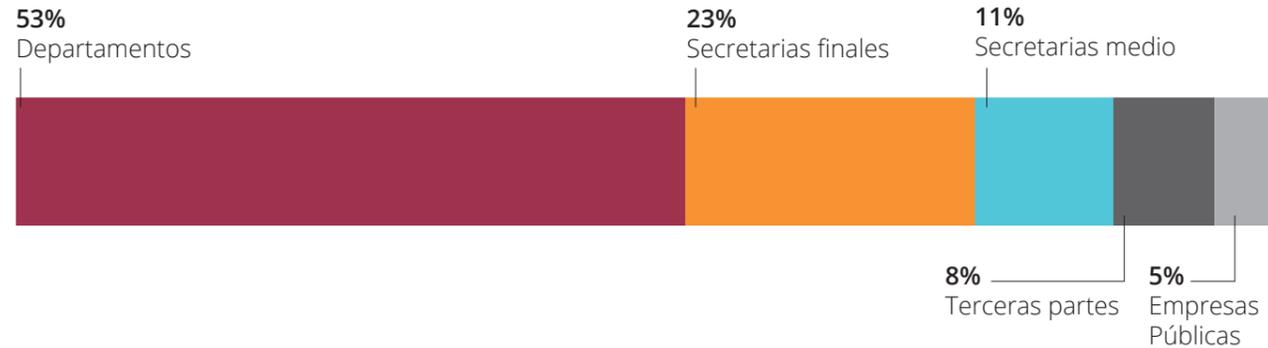
- **Diversidad de áreas temáticas:** son 22 Secretarías involucradas en proyectos innovadores, entre las 26 Secretarías existentes⁴
- **Involucramiento:** Las ediciones de 2018 y 2020 del Premio Sampa movilizaron 177 proyectos inscritos y aprobados con la participación de por lo menos 3.700 servidores y servidoras. El interés en promover la innovación en el sector público en la ciudad incluye una multiplicidad de escalas, combinando:
 - Grandes proyectos, como la implementación del Sistema Electrónico de Informaciones (SEI), cuya implementación incluyó varios órganos, exigió una revisión normativa y cambió la forma de trabajar de todas las Secretarías.
 - Proyectos localizados, desarrollados en Unidades Básicas de Salud (UBS), Centros de Educación Infantil (CEI) o en Centros de Referencia en Asistencia Social (CRAS), por ejemplo, que buscaron promover cambios en las formas de atención, en la organización del trabajo o en el espacio físico de los equipos.
- **Búsqueda por la innovación en la punta:** la inserción institucional de los proyectos innovadores, indicada en la Figura 3, también muestra que la innovación está ocurriendo en la punta. El 82% está en las áreas fin y, de estas, el 53% en equipos públicos, departamentos o coordinaciones; o sea, en unidades fuera de los gabinetes.⁵

(4) En novembro de 2020. Ver: São Paulo (Cidade). Periódico Oficial del Municipio. São Paulo, Imprensa Oficial, p. 2.

(5) La naturaleza del trabajo se define de acuerdo con su papel dentro de la Alcaldía de São Paulo:

(i) áreas-medio, son unidades de apoyo a la gestión municipal; (ii) áreas-fin son unidades cuyas actividades se dedican directamente a llevar a cabo los objetivos de la PMSP. Alcaldía de São Paulo, Secretaría Municipal de Gestión. Documento orientador para modelar los órganos de la administración pública municipal. São Paulo, 2018.

Figura 4 - Distribución de acuerdo con el tipo de proponente



La estructura administrativa municipal es bastante heterogénea en cuestión de tamaño, nivel de madurez y perfil de las servidoras y servidores. Por esta razón, uno de los riesgos de la innovación gubernamental es que puede acentuar diferencias entre las áreas de actuación de la administración pública. La fuerte presencia de proyectos propuestos a nivel departamental muestra que, al menos externamente, la movilización en proyectos innovadores no refuerza esta tendencia.

Desarrollar iniciativas de capacitación y disseminación de experiencias innovadoras enfocadas en las servidoras y servidores que ya se involucran en el cambio en la punta puede intensificar la innovación de forma amplia y no jerarquizada en la Alcaldía, y proporcionar herramientas para que agentes públicos puedan planear e implementar una forma diferente de hacer las cosas en sus nuevos proyectos.

De la misma forma, la literatura también propone una forma de ver las áreas temáticas en las que el involucramiento estuvo por debajo de lo esperado, sea por el tamaño del ministerio (en términos de personal y presupuesto) o en función del tipo de política pública que emprende. En este sentido, áreas como movilidad, habitación y urbanismo han tenido una participación poco expresiva en el Premio Sampa. Entender por qué esas áreas no están articulándose como las otras y explorar oportunidades también puede ser un camino importante para fortalecer la innovación gubernamental en la ciudad.

La clasificación de los problemas que serán enfrentados revela adherencia a agendas de políticas públicas creadas en diferentes ciclos

Figura 4 - Principales problemas según el tipo de proponente

Principales Problemas	Total	Tipo de Proponente				
		Departamentos	Secretarías Fin	Secretarías Medio	Terceros ⁶	Empresas Públicas
Distanciamiento con respecto a la ciudadana y al ciudadano	27%	24%	33%	25%	40%	
Proceso de trabajo Ineficiente	20%	20%	18%	25%		63%
Cualificación de la ciudadana y Ciudadano	14%	13%	13%	5%	33%	13%
Informaciones / evidencias insuficientes para decidir e implementar	11%	11%	15%	10%	7%	13%
Competencias de las servidoras y servidores	11%	14%	8%	10%	7%	
Calidad de la atención	7%	10%	5%	10%		
Desperdicio de recursos	6%	6%	3%	10%	7%	
Exceso de burocracia para la ciudadana y ciudadano	5%	2%	8%	5%	7%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

La descripción de los problemas públicos que deben ser enfrentados es una de las cuestiones obligatorias para la inscripción de los proyectos en el Premio Sampa. A partir de esta, las propuestas fueron codificadas en tipos de problema principal. Y así se fue construyendo una visión sobre lo que mueve las diferentes áreas en la Alcaldía de São Paulo.

- **Diversidad de problemas identificados:** todas las tipologías de proponentes se concentran en los 8 problemas categorizados. Esto indica que, además de que el involucramiento esté presente en diferentes instancias de la administración pública, el reconocimiento de diferentes desafíos para cualificar la gestión pública también ha caracterizado la innovación gubernamental en la ciudad de São Paulo.

(6) Incluye diferentes colaboraciones de ciudadanas y ciudadanos, empresas privadas, startups organizaciones sociales y no gubernamentales.

Quadro 1 - CEI Amigo do Peito (SME) y API-SOF (SF) muestran la preocupación ante el distanciamiento con respecto a la ciudadana y al ciudadano

La preocupación con el distanciamiento en relación con la ciudadana y el ciudadano es reciente dentro de la administración pública brasileña. Fuertemente relacionado con las políticas de gobierno abierto y transparencia de informaciones de la administración pública, este proceso comienza en la Alcaldía en 2014, con el Decreto Municipal 54.779/2014, que determina la necesidad de divulgar todas las bases de datos producidas por la administración municipal. También está asociado con una preocupación con la calidad de los servicios públicos brindados y la constitución de procesos participativos que hacen que el ciudadano se acerque al gobierno. En contextos muy diferentes, estas dos iniciativas muestran la capacidad de reconocer nuevas demandas y realizar nuevas escuchas para identificar problemas públicos:

- En el API-SOF, solicitudes frecuentes de informaciones sobre el Sistema de Presupuesto y Finanzas mostraban la necesidad de ofrecer una herramienta que aumentara la autonomía de las ciudadanas al acceder a tales informaciones. Es, por lo tanto, un ejemplo emblemático de la distancia que existe con respecto a la ciudadana y al ciudadano, vinculada a presiones por transparencia y apertura de datos de la administración pública, como motivadora de un proyecto de innovación en la PMSP.
- El CEI Amigo do Peito, por otro lado, nace a partir de la identificación de que el distanciamiento entre ciudadanas, ciudadanos y gobierno puede ser dañino, también, para la salud de los niños. Según la SME, el destete precoz de los bebés se vuelve patente por el pequeño número de iniciativas que promuevan el amamantamiento en los Centros de Ed. Infantil y por la falsa percepción entre madres de que es imposible seguir amamantando cuando los bebés entran a la guardería de los CEIs. La falta de claridad e involucramiento con la pauta del amamantamiento en las guarderías disminuía, por lo tanto, la calidad del servicio ofrecido a la comunidad escolar.

- **Preocupación con la ineficiencia:** los desafíos de la eficiencia en la gestión reflejan una preocupación con la gestión de las políticas públicas, que tuvo un gran espacio institucional a partir del inicio de los años de 1990. Estudios muestran que esta agenda predomina en los premios de innovación en carácter nacional y movilizó 1/5 de los proyectos en la ciudad.
- **Distanciamiento es un problema:** fue identificado como el principal problema para el 27% de los proyectos. El reconocimiento de problemas en la relación gubernamental con la población indica adherencia de la innovación paulistana a nuevos asuntos y demandas de la sociedad. Marca también un esfuerzo continuo dentro de la Alcaldía de São Paulo, en acuerdo con lo que analizamos en los marcos de la innovación.
- **Mejores evidencias para políticas públicas:** El 11% de los proyectos buscan resolver el problema de mejores informaciones para tomar decisiones o para implementar políticas públicas, una preocupación que se concentró en los departamentos, en las Secretarías-fin y en las Secretarías-medio. Esto es un reflejo de los esfuerzos en promover la política pública fundada en evidencias, una agenda que se ha vuelto cada vez más importante en la gestión pública.

La pluralidad de problemas abordados por las más diferentes áreas de la Alcaldía se transforma en un activo para la agenda de la innovación en la ciudad ya que constituye un manantial de experiencias para identificar los desafíos de la administración. Reconocer, registrar y compartir diferentes experiencias sobre los mismos tipos de problemas en ambientes similares ayuda a alimentar las áreas proponentes con formas alternativas de implementación de políticas públicas, ampliando el repertorio del gobierno.

Las soluciones se ejecutan de forma creativa en la Alcaldía

Describir la solución producida para el problema identificado también fue una exigencia en la inscripción de los proyectos en el Premio Sampa. Al candidatarse al premio, los proponentes tuvieron que describir el tipo de encaminamiento que pretendían obtener. A partir de una respuesta descriptiva, clasificamos la principal solución encontrada y, al hacerlo, pudimos identificar patrones en la forma como servidoras y servidores buscaron mejorar el trabajo de la administración municipal.

Los resultados muestran que agentes públicos emplearon diferentes tipos de soluciones para diferentes tipos de problemas; en otras palabras, actuaron de forma creativa:

- El 18% buscó la articulación como solución; o sea, conectar y aproximar organizaciones, áreas y personas fue el principal medio para resolver el problema. Esta estrategia fue utilizada para enfrentar problemas muy diferentes, pasando por la implementación de un programa de salud ambiental en el ámbito de la estrategia de la salud de la familia en el Jardim Ângela, hasta la necesidad de optimizar el desplazamiento de agentes públicos por la ciudad.
- El 20% de los proyectos inscritos utilizaron el desarrollo y la implementación de herramientas tecnológicas como solución. Más que esto, la tecnología fue el principal instrumento para 5 de los 8 problemas, tan diferentes como distanciamiento con respecto a la ciudadana y al ciudadano y el desperdicio de recursos.
- Simplificación de proyectos, capacitación e involucramiento de servidoras y servidores también fueron mecanismos utilizados para resolver las principales cuestiones encontradas, con un 15%, 13% y 7%, respectivamente.

Figura 5 - Solución principal por Tipo de Problema

Solución principal	Total	Tipo de problema						
		Distanciamiento del ciudadano	Proceso de trabajo de servidor ineficiente	Calificación de la población	Información insuficiente	Habilidades de servidor	Calidad de servicio	Desperdicio de recursos
Tecnología	20%	13%	36%	13%	30%	23%	20%	25%
Articulación	18%	40%	8%	17%	5%	15%	10%	13%
Servidor y entrenamiento de servidor	15%	9%	8%	8%	5%	15%	20%	
Servidor y entrenamiento de servidor	13%		36%		5%	15%	10%	63%
Comunicación con el ciudadano	10%	9%		46%		8%	10%	
Servicios	9%	19%	3%	17%		15%		
Manejo y uso de la información	8%		6%		55%	8%	10%	
Compromiso y movilización de los empleados	7%	11%	3%			26%	20%	
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quadro 2 - Tipos de soluciones

Articulación como solución para el distanciamiento de la ciudadana y del ciudadano: Sello de Accesibilidad Digital (SMPED)

La articulación puede ser una herramienta poderosa para resolver problemas de distanciamiento de la ciudadana y el ciudadano con respecto al sistema público. Este es el caso del Sello de Accesibilidad Digital, que evalúa y valida la calidad de la accesibilidad de las páginas web del país. El programa se basa en el uso de herramientas tecnológicas para analizar la accesibilidad y trajo cambios tecnológicos importantes para que las páginas web de la Alcaldía pudieran ser accesibles. Sólo fue posible por la promoción de diferentes estrategias de articulación. Para que la evaluación tuviera legitimidad, la SMPED se articuló con entes del gobierno estatal con experiencia en la evaluación de la calidad, además de actores de la sociedad civil involucrados con la pauta de la accesibilidad y de diferentes Secretarías Municipales.

La pluralidad de actores involucrados en la evaluación y concesión del Sello aporta credibilidad al proyecto y hace que sea reconocido entre los que actúan con la pauta de la accesibilidad digital en el país. El programa también logró que la Alcaldía se aproximara de las personas con discapacidad, promoviendo la adecuación de las páginas web de las Secretarías del municipio. Esto, además del cambio tecnológico, exigió una articulación intrasecretarial para promover buenas prácticas en todas las páginas web de la Alcaldía, permitiendo que esta población pudiera tener acceso a las informaciones del servicio público.

Tecnología para resolver el problema de la calidad en la atención: URSI Mais Perto

El proyecto URSI Mais perto es un ejemplo categórico del uso de tecnología para mejorar la calidad de la atención. Profesionales de salud de la Subalcaldía de Villa Maria y Villa Guilherme identificaron un aumento en el ausentismo de los adultos mayores en las consultas médicas, por las dificultades de esta población para desplazarse. Entre las acciones desarrolladas para garantizar el servicio, está la construcción de una herramienta tecnológica para incluir los datos de los adultos mayores asistidos por la URSI. Estos, transformados en indicadores cuantitativos y cualitativos, permiten monitorear la calidad del servicio.

Diversidad de soluciones: no todo es lo que aparenta

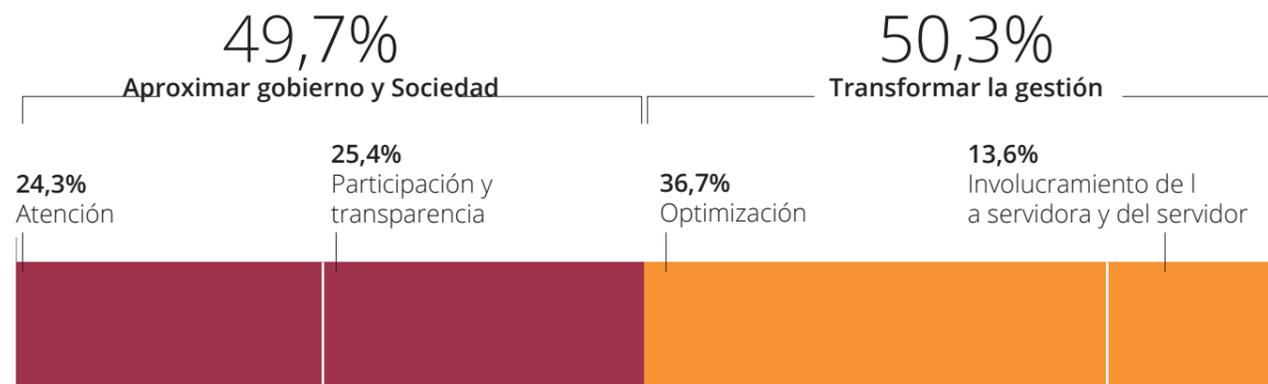
Muchas veces, encontrar la solución adecuada implica distinguir entre el papel de las herramientas de trabajo y el tipo de solución principal movilizada. El uso de la tecnología es emblemático en este sentido, ya que en diferentes proyectos fue importante, pero instrumental. Dos casos, documentados por el CopiCola y discutidos en detalles en la sección 3 de este documento, son ilustrativos en este sentido. El Emprenda Fácil se apoyó en un sistema de consulta previa y emisión de licencias, pero fue una tarea eminentemente de simplificación de proceso, amparada en importantes cambios administrativos y legales. A su vez, el proyecto Transporte de Servidores por Aplicación Móvil, con el propósito de sustituir los vehículos alquilados que generaban desperdicios por estar, a veces, ociosos y ser, en otros momentos, insuficientes, introdujo una herramienta tecnológica –una aplicación de transporte– para optimizar el desplazamiento de las servidoras y de los servidores. No obstante, aunque la tecnología haya sido una aliada, la principal solución emprendida fue construir un acuerdo de implementación que combinó mandos normativos de arriba hacia abajo con un intenso diálogo para incentivar a las áreas a cambiar la lógica del desplazamiento en servicio.

Para generar valor a la sociedad, servidoras y servidores priorizan optimizar la gestión, participación y transparencia, y mejorar el servicio de atención

Después de identificar las áreas temáticas, los problemas enfrentados y las soluciones propuestas, este panorama se dedica a los objetivos anunciados de los proyectos que se inscribieron en el Premio Sampa. Esto significa mirar los proyectos desde el punto de vista de lo que pretendían entregar. Para hacerlo, y teniendo como base la cadena de valor⁷ del (011).lab (Brandalise et. al. (orgs), 2020), creamos dos niveles de categorías analíticas:

- La primera buscó identificar los impactos pretendidos por los proyectos, o sea, en última instancia, el valor que pretenden entregar a la sociedad.
- La segunda es un desdoblamiento en el que clasificamos los tipos de resultados directamente vinculados a las actividades realizadas. Con todo esto, codificamos los proyectos en dos tipos de impactos: (i) aproximar gobierno y sociedad y (ii) transformar la gestión. A partir de estos, se desdoblaron cuatro tipos de objetivos concretos que aquí llamamos DE resultados: dos relativos a la transformación de la gestión (optimización; e involucramiento de la servidora y del servidor) y dos referentes a la aproximación entre gobierno y sociedad (atención; participación y transparencia).

Figura 6 - Visión de la innovación: impactos y resultados deseados



(7) Cadena de valor es el documento que orienta la gestión estratégica de una organización. Se encarga de presentar el valor público que esta entrega a la sociedad y estructura los proyectos desarrollados en frentes de acción.

¿Qué es lo que estos hallazgos sugieren para la agenda de la innovación?

Frente al mismo problema, servidoras y servidores públicos utilizaron herramientas distintas para solucionarlo. Innovaron, yendo más allá de lo que podría ser considerado una respuesta estándar y se mostraron abiertos a entender, de hecho, la naturaleza del problema y las oportunidades para resolverlo. Incluso cuando vemos un grupo restringido de casos, como los finalistas del premio, con excepción de los casos que tomaron como principal problema el exceso de burocracia, todos los demás movilizaron al menos dos caminos posibles para solucionarlo. Nuevamente, explorar de forma detallada la diversidad en el proceso de construcción de las soluciones puede brindarle al gobierno un repertorio rico de herramientas, principalmente al destacar alternativas que huyen de la solución que parecía ser más inmediata.

Cuadro 3 - Dronepol (SMSU) y Profesor Autor de su formación en Servicio (SME) y la centralidad de las servidoras y servidores

A pesar de que ambos proyectos capacitan a servidoras y servidores en la resolución de sus problemas, la centralidad de estos agentes entre los objetivos de los proyectos es radicalmente distinta en los dos casos. En el Dronepol, la capacitación de la GCM fue un elemento importante para implementar los drones. Sin embargo, fue un medio para que la SMSU impulsara el uso de esta herramienta tecnológica en los procesos de trabajo y no figura entre los objetivos y los resultados que se describen en el programa. Ya el Profesor Autor de su formación en servicio, retira a la servidora y al servidor de una posición pasiva y los coloca en el centro del programa para elaborar formaciones adherentes a sus intereses. Además de la movilización en el proceso, construyendo colaborativamente su proyecto de estudios, el involucramiento de los agentes con su propio proceso de capacitación es el objetivo y el resultado que el proyecto desea. Proyectos como el de la SME aseguran la adhesión y el involucramiento de servidoras y servidores con la transformación y aumentan la capacidad de innovación de sus equipos.

Leer los impactos y resultados que los equipos buscan ofrece una visión sobre la dirección hacia la que caminan los proyectos innovadores de la Alcaldía:

- **Los impactos se equilibran entre gobierno eficiente y Alcaldía más próxima a la ciudadana y al ciudadano:** esto revela una alternancia entre el objetivo interno (procesos internos a la administración) y externo (en el trabajo desarrollado para la ciudad y sus ciudadanas y ciudadanos) de los proyectos y su alineación con la visión de la innovación promovida por el laboratorio.
- **El 37% de los proyectos apuntan como resultado principal la optimización de la gestión:** con un enfoque interno en los procesos de trabajo, este es el principal camino indicado para el impacto esperado de transformar la gestión. De forma distinta, la búsqueda por aproximar gobierno y sociedad implica tanto mejorar la atención como una mayor participación y transparencia.
- **El 14% de los proyectos ven el involucramiento de la servidora y del servidor como el principal resultado que debe alcanzarse:** la centralidad de estos agentes en el proceso de cambio de la gestión municipal aparece principalmente como medio, y no como resultado de los proyectos del Premio Sampa.

¿Qué es lo que estos hallazgos sugieren para la agenda de la innovación?

La pequeña presencia de iniciativas que colocan el involucramiento de las servidoras y servidores como la finalidad de los proyectos puede ser vista como una oportunidad para la agenda de la innovación en São Paulo. Esto sucede porque ampliar y reforzar este objetivo estaría de acuerdo con la perspectiva de transformación de la gestión que tiene a las servidoras y a los servidores en el centro del cambio, un aspecto importante destacado por diferentes laboratorios de innovación y central en la trayectoria del (011).lab. Los casos muestran cómo la movilización de agentes públicos puede ser importante para abordar diferentes tipos de problemas: informaciones o evidencias insuficientes; procesos de trabajo ineficientes; y desperdicio de recursos públicos.

La baja frecuencia de casos que reconocen que el involucramiento de servidoras y servidores orienta sus proyectos muestra la necesidad de dar más atención a las experiencias que ya existen. Divulgar iniciativas exitosas puede mostrarle a la Alcaldía la importancia de este involucramiento e inspirar la realineación de objetivos de otros proyectos. Más que eso, considerando el involucramiento identificado y la relevancia de los problemas y de los resultados propuestos (descritos en las secciones anteriores), se abre una oportunidad para estructurar programas en escala enfocados en las servidoras y servidores.



(2)

El ambiente de la innovación

La lectura hasta aquí permitió identificar la pluralidad de problemas abordados y la diversidad de soluciones empleadas, delineando un panorama de la innovación con base en el “hacer diferente”. Sin embargo, por detrás de las acciones individuales, existe un ambiente que crea condiciones para la innovación. En este sentido, este capítulo trae esta visión global que va más allá de la lectura de cada proyecto.

El debate sobre las innovaciones producidas es importante, pero describir el fenómeno es solamente el comienzo. Es necesario ir más allá de lo que se ha encontrado primero, de que existe innovación en el sector público, y cuestionar sobre cómo este “hacer diferente” puede ser un recurso utilizado de forma sistemática y confiable por los gobiernos.

Ahora, la atención se dirige al ambiente de la innovación, ya que vivimos en un mundo de cambios en el que “nuevos problemas exigen nuevas respuestas y desafíos antiguos requieren un nuevo análisis” (OCDE, 2018, p. 1). La innovación es considerada una capacidad fundamental del Estado, “una de las principales estrategias disponibles

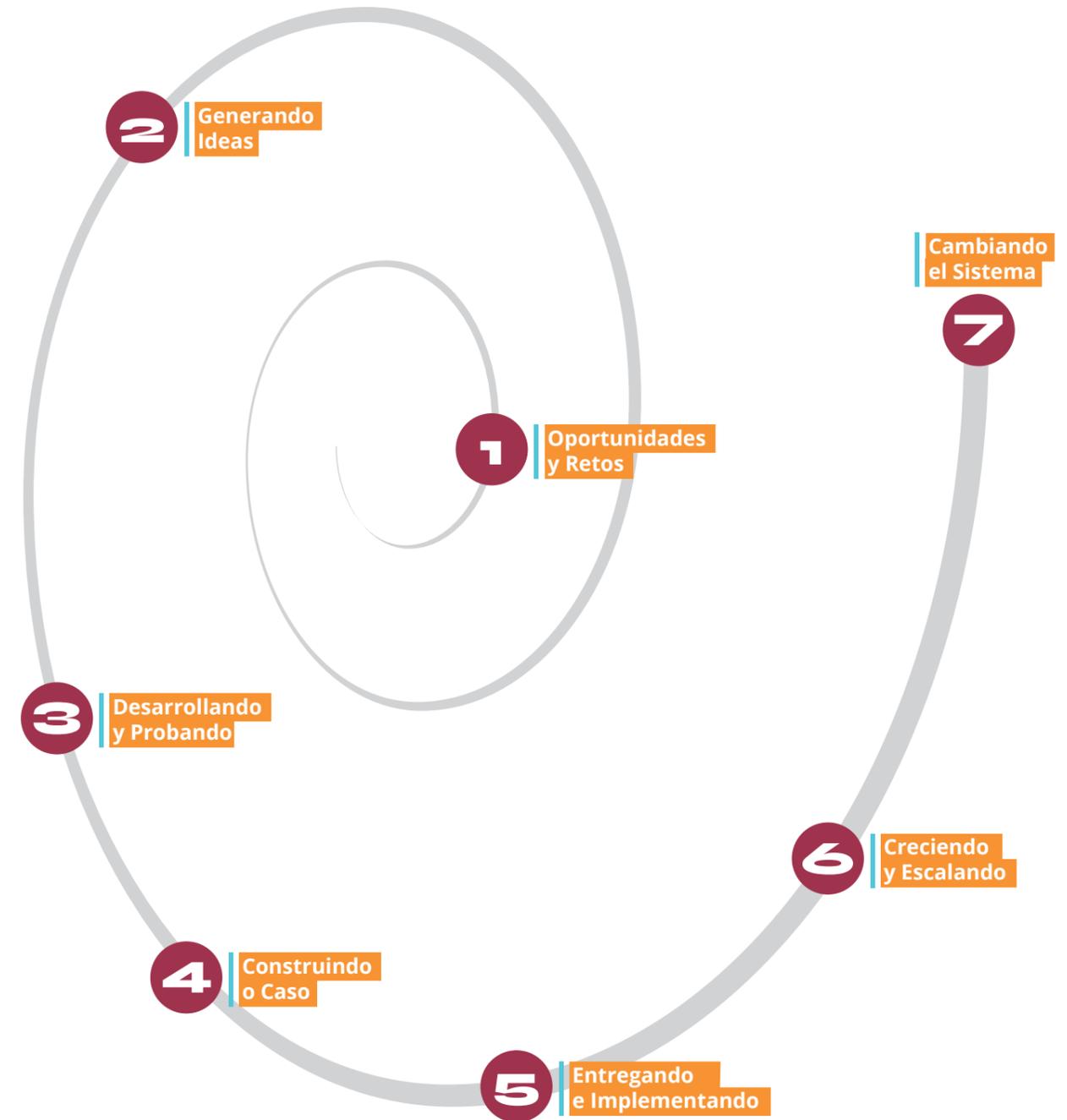
para que los gobiernos la movilicen cuando y según sea necesario” (OCDE, 2018, p. 3). En esta línea, aquí se busca caracterizar el ambiente estratégico de innovación de la Alcaldía, identificando cómo la innovación está siendo producida en la ciudad.

Las áreas centrales exploran y experimentan con ideas, escalar y difundir la innovación. El desafío es cómo apalancar su acción y generar cambios estructurales

Una fotografía de la innovación en la ciudad de São Paulo necesita incluir una visión sobre las diferentes fases de desarrollo de los proyectos. El proceso de la innovación es dinámico y, por esta razón, diferentes proyectos en diferentes fases conviven entre sí. Este análisis, más que contribuir para una evaluación individualizada, busca retratar el espacio institucional de la innovación dentro del gobierno y, de esta forma, comprender las posibilidades de actuación para estimular la agenda.

El debate sobre la descripción del proceso y la clasificación de las fases de innovación todavía está pendiente. La concepción tradicional consideraba la idea de peldaños de madurez, que como en una escalera serían superados uno por uno hasta alcanzar todo su potencial. Ahora la discusión ha caminado en la dirección de entender la innovación como un flujo continuo y no compartimentado. Todavía una escalera, pero en espiral, donde conseguimos ver todas las etapas y estar al mismo tiempo en diferentes niveles.

Figura 7 - La espiral de la innovación



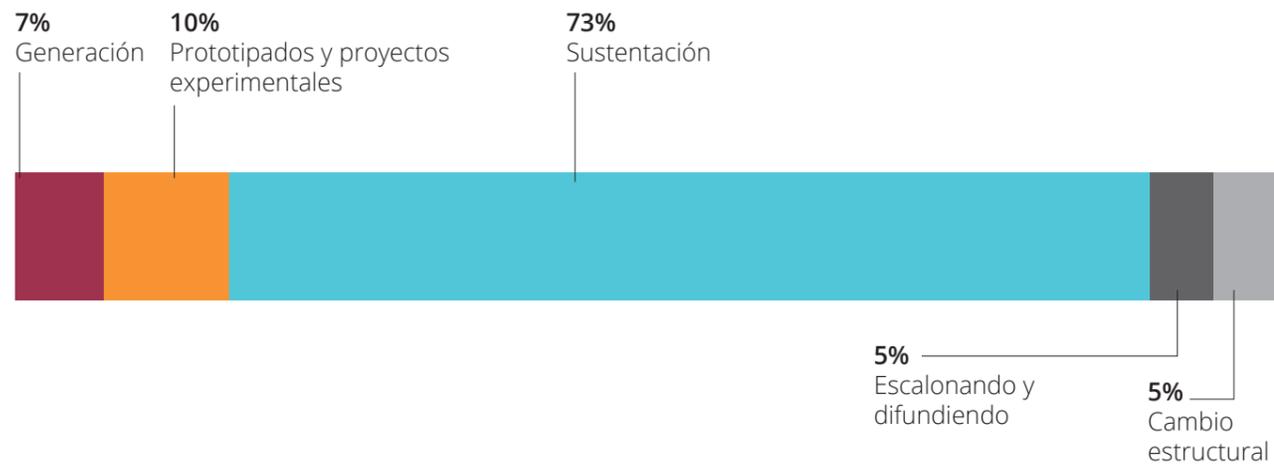
El camino más difundido en la literatura de la innovación ha considerado el proceso a partir de esta idea de espiral de la innovación (Leurs; Roberts, 2018). Este modelo, basado en el concepto de proceso de innovación social (Murray et. al., 2010), avanza con respecto al debate que hasta ese entonces se había enfocado en los modelos de madurez, en general orientados para el desarrollo de proyectos en el área de Tecnología de la Información (Paulk, 1993).

Las etapas de la innovación comienzan por la identificación de oportunidades y producción de ideas, pasan por la puesta a prueba (creación de prototipos), en un proceso habitual de sustentación e implementación, hasta su eventual crecimiento y escalonamiento en dirección a un cambio estructural. La no-linealidad supone que, en su desarrollo, un proyecto puede volver a fases anteriores para mejorar parte de sus componentes.

En esta perspectiva, el análisis no deberá retratar las etapas de la innovación de cada uno de los proyectos de forma jerarquizada, como se uno fuera superior a otro, sino que debe ser leída a partir de las oportunidades que generan y la forma cómo se complementan. En otras palabras, esto significa leer los resultados bajo la óptica del espacio institucional para innovar en las diferentes etapas.

La figura 8 muestra la predominancia de proyectos en fase de sustentación y, al mismo tiempo, un espacio relativamente mayor para generar y crear prototipos que oportunidades de escalonamiento y cambio estructural.

Figura 8 - Distribución según la etapa de la innovación



La distribución, sin embargo, repercute de forma diferente cuando se las ve a partir de la tipología del proponente, como lo indica la figura 9:

- Proyectos innovadores propuestos por **Departamentos** encuentran espacio institucional para el involucramiento, generando ideas y creando prototipos. Por otro lado, existe potencial para aumentar su escalonamiento y difusión. Esto muestra la importancia de dar especial atención para la difusión de experiencias (reforzando, por ejemplo, el papel de proyectos como CopiCola), identificar y estructurar proyectos existentes con potencial de expandirse.

- Proyectos innovadores propuestos por **Secretarías fin** se destacan por la participación de proyectos en fase de escalonamiento y difusión (44%). Esta característica muestra la capacidad de las áreas fin para estructurar proyectos que puedan expandirse y difundirse más rápidamente; esencialmente por la capilaridad que algunas tienen. El desafío en este caso es identificar qué aspectos de los proyectos deben ser organizados para que puedan promover un cambio estructural y estimular servicios públicos de calidad en toda Alcaldía.
- Proyectos innovadores propuestos por **Secretarías medio** a veces promueven un cambio estructural, pero tienen menor involucramiento en la creación de prototipos y proyectos experimentales. Esto revela un potencial para que, con más pruebas y experimentación, aumenten las oportunidades para proyectos que puedan, de hecho, promover cambios estructurales.

Figura 9 - Distribución según la etapa de la innovación

Tipología del Proponente	Total	Generación	Prototipado y proyectos experimentales	Sustentación	Escalonando y difundiendo	Cambio estructural
Departamentos	53%	58%	56%	56%	33%	22%
Empresas Públicas	5%	8%	0%	5%	0%	11%
Secretarías Fin	23%	17%	28%	21%	44%	22%
Secretarías Medio	11%	17%	0%	10%	11%	44%
Terceras Partes	8%	0%	17%	9%	11%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ver → Cuadro 4 Cuadro 5 Cuadro 6 Cuadro 7 Cuadro 8

Cuadro 4 - Inluunt: Movilizando alianzas para crear una solución para la movilidad paulistana

El Inluunt tiene el objetivo de resolver el problema de la movilidad urbana causado por fallas en los sistemas semafóricos, falta de sincronismo en las redes y programaciones ineficientes en el tiempo de la luz verde. Las adversidades llegan a la

seguridad vial y muchas veces hacen que vidas se pierdan en el tránsito. Para solucionar el proceso de trabajo ineficiente en los sistemas de semáforos, el Laboratorio de Innovación Abierta MOBILAB y la Compañía de Ingeniería de Tránsito (CET) de la SMT, en colaboración con la PRODAM y SMIT, promovieron un concurso y seleccionaron el software que funciona de forma ininterrumpida y notifica en tiempo real cuando surgen problemas en los equipos. El monitoreo y el control de semáforos hace que la actuación de los equipos especializados tenga más agilidad para solucionar los problemas e instalar una programación semafórica remotamente. Considerando que el proyecto todavía no ha sido implementado, se lo clasifica como generación. A pesar de ello, su solución estructurada aumenta la probabilidad de que sea puesto a prueba y aplicado en un momento futuro.

Cuadro 5 - Proyecto alimentación: proyecto experimental para poner a prueba la articulación intersectorial

La Secretaría de Habitación (SEHAB), responsable por implementar programas de regularización agraria y urbanización de favelas, se deparó con el crecimiento de un problema grave en sus territorios de actuación: la inseguridad alimentaria. Considerando que la articulación social en los territorios es un elemento clave para que la política tenga éxito, propuso un proyecto experimental que pudiera traer una solución. El proyecto experimental se enfoca en la población altamente vulnerable de seis favelas de la Subalcaldía de Jabacuara, que ocupa la 3ª posición en tasa de mortalidad por desnutrición. Poniéndolo en práctica, se articuló una acción intersectorial, contando con la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo, la Alcaldía Regional de Jabacuara, además de ONG y comercios minoristas de la región. Se organizaron talleres sobre alimentación y huertas en Habitaciones de Interés Social y en terrenos ociosos, además de donaciones de alimentos in natura, mínimamente procesados y oriundos del desperdicio aptos para consumo. En este caso, la experimentación ayuda a mostrar que una barrera para una política sectorial puede ser superada a partir de la articulación local.

Cuadro 6 - Ampliación de la Red de Salud Integral a la población LGBT en la región central de São Paulo: construyendo una experiencia local de ampliación de derechos

El proyecto, liderado por la Coordinación Regional de Salud Centro, muestra los desafíos de implementar políticas –amparadas en la legislación federal– de protección social para grupos vulnerables. Su principal objetivo fue presentar la red de salud pública para la población LGBT, como también ofrecer hormonoterapia para travestis, mujeres transexuales y hombres transexuales. Para hacerlo, se firmaron alianzas con diversos servicios de la red de salud (UBS, AMA, Centros de Referencia, Ambulatorios etc.), que fueron ampliados entre 2015 y 2017, abarcando incluso los servicios especializados en IST, HIV y AIDS, y los equipos de consultorio en la calle. Servidoras y servidores también recibieron capacitación para romper prejuicios y ofrecer tratamientos dignos. En 2017, se organizó un Comité Técnico de Salud Integral LGBT en la SMS en colaboración con la sociedad civil, que se reúne mensualmente para verificar y diseñar estrategias para dar continuidad al proyecto. Con los derechos de ciudadanas y ciudadanos en el centro de la política, esta es una experiencia que podrá ser escalonada y difundida, sea para otras regiones de la ciudad que enfrentan el mismo problema con este público, o como metodología para ampliar derechos con respecto a otros segmentos..

Cuadro 7 - Central de libras: escalonando el programa para ampliar el acceso a los servicios públicos

Inscrita en el Premio Sampa 2018, la “Central de Intermediación en LIBRAS” (CIL) fue una iniciativa implementada por la Secretaría Municipal de la Persona con Discapacidad (SMPED) en colaboración con secretarías y otros órganos de la administración directa e indirecta de la ciudad de São Paulo. El público objetivo son personas con discapacidad auditiva, sordas y sordociegas, que comenzaron a recibir ayuda en servicios públicos a partir de la intermediación de la comunicación entre ellas y las servidoras y servidores. El proyecto se lleva a cabo en los siguientes ambientes: virtual (a través de videollamadas); presencial (la ciudadana y el ciudadano se dirigen a la CIL en la sede de la SMPED y reciben ayuda de intérpretes durante solicitudes vía llamada telefónica y servicio digital); e “in

loco" (en una determinada fecha, la intérprete encuentra a la ciudadana y al ciudadano en la unidad de atención que elijan). Además de ser ampliado constantemente, se lo implementa en diferentes órganos a medida que crece la demanda.

Cuadro 8 - Sondeo: Cambios estructurales en la red de la educación primaria de la SME

Sondagem es la iniciativa de acompañamiento del aprendizaje de los estudiantes de la Secretaría Municipal de Educación. Además de contar con un instrumento evaluativo, construyó una plataforma que permite acompañar fácilmente el aprendizaje, subsidiando acciones pensadas para mejorar la política educacional. La plataforma permitió que el acceso a informaciones detalladas sobre el proceso de aprendizaje fuera instantáneo para todas las instancias de la SME. Esto trajo cambios estructurales para el uso de la información y, consecuentemente, también para la operación del órgano. El acompañamiento del aprendizaje se volvió más fino y permitió que se pudieran aplicar nuevas estrategias en los procesos de trabajo. Escuelas y profesores pudieron acceder fácilmente a datos sobre el proceso de aprendizaje de estudiantes, lo que mejoró su capacidad de actuar sobre las dificultades de cada alumno, independientemente del cambio de unidad o grupo. Direcciones regionales y SME tuvieron una comprensión mayor de los desafíos enfrentados por la Red Municipal de Educación y pudieron instituir acuerdos de capacitación específicos para instrumentalizar a docentes, gestoras y gestores pedagógicos para hacer frente a las carencias identificadas. Con los datos, la SME puede también reivindicar la institución de un nuevo cargo en las escuelas, el profesor y profesora orientadora de alfabetización y matemática, que acompaña a los profesores de estas áreas, ofreciendo herramientas y discutiendo estrategias para mejorar el aprendizaje.

Alianzas y colaboraciones son múltiples en la implementación, pero no al concebir la innovación

Construir nuevas soluciones, definir estrategias alternativas para superar obstáculos y, principalmente, reexaminar problemas en su complejidad: todas son acciones que exigen constituir nuevos acuerdos para la concepción e implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, estos nuevos acuerdos encuentran barreras en función de la propia operación y organización de la estructura gubernamental. Por lo tanto, entre las dificultades que serían enfrentadas para promover la innovación, está la estructura fragmentada y los silos organizacionales correspondientes: sin integración y vínculos consolidados entre los diferentes órganos que integran el gobierno, se instaura un ambiente de aislamiento y poca comunicación. Esto inhibe la innovación y puede afectar drásticamente la calidad del servicio público (en este sentido, ya había llamado nuestra atención el hecho de que tan solo el 8% de los proyectos se presentaban como intersecretariales en su concepción).

Observar el escenario en el que ocurren articulaciones para diseñar y desarrollar las políticas es una medida importante sobre el ambiente de la innovación en la ciudad (figura 10).

Figura 10 - Distribución según los acuerdos de implementación (jerarquía de la participación, detallados y finalistas, participación de terceros y formalización jurídica)

Jerarquía de la Participación	Total	Clasificación Premia Sampa		Participación de Terceros (% Sí)	Formalización jurídica (% Sí)
		En detalles	Finalistas		
Departamental ⁸	17%	20%	8%	53%	17%
Intrasecretaría	27%	25%	32%	67%	8%
Intersecretarías - Proyectos Fin	36%	35%	36%	43%	16%
Intersecretarías - Proyectos Medio	18%	17%	22%	53%	22%
Externo / No se aplica	2%	2%	2%		
Total	100%	100%	100%		

(8) Incluye equipos públicos, departamentos y coordinaciones en Secretarías-fin.

Cuando nos concentramos en el proceso de ejecución y consideramos la jerarquía de involucramiento, observamos un fenómeno interesante y contrario a lo que sucede en la concepción del proyecto. Servidoras y servidores se articulan de las más variadas formas para llevar a cabo sus proyectos: crean acuerdos y conexiones entre unidades de niveles jerárquicos más bajos (equipos públicos, departamentos y coordinaciones), entre unidades de la misma Secretaría, entre niveles distintos de jerarquías, y entre Secretarías.

Más de la mitad de los proyectos innovadores presentados en el Premia Sampa (54%) involucra acuerdos intersecretariales propuestos, en su

Cuadro 9 - Empresa Fácil: un ejemplo de la constitución de arreglos complejos de articulación

Para que fuera posible establecer un sistema con integración de los procedimientos de apertura, autorización, regularización y cierre de empresas, SMIT y SF tuvieron que instituir acuerdos de articulación entre más de 30 órganos que actuaron en conjunto para implementar el proyecto. Entre ellos, Secretarías municipales, estatales y federales, empresas públicas y diferentes órganos de la sociedad civil y de gobierno. Diferentes instrumentos jurídicos fueron responsables por sedimentar el acuerdo de responsabilidades y los procedimientos necesarios para esta integración que redujo de 100 días a 2,5 días el tiempo de apertura de una empresa en São Paulo. Al mismo tiempo, notamos la baja presencia de instrumentos de formalización jurídica, como normativas y decretos, algo que puede ser visto como sorprendente en el contexto de la administración pública. Este hallazgo revela más aún la importancia de estas relaciones informales en la construcción de los proyectos innovadores, algo que puede indicar un potencial de rápida formación de conocimientos a partir de diferentes disciplinas para resolver problemas. Son aspectos que, nuevamente, pueden ser importantes palancas para la transformación de la gestión pública municipal.

mayoría, por las Secretarías fin. Cuando sumados a los proyectos de colaboraciones internas con las Secretarías (entre dos o más departamentos, o entre departamentos y gabinetes), se forma un contexto en el que la inmensa mayoría de los casos (87%) está basada en formas colaborativas de trabajo que rompen los límites de cada repartición. De esta forma, se identifica un ambiente involucrado con la innovación apoyado en la articulación entre sectores de la administración. Esta constatación es reforzada cuando observamos una constante participación de terceros en la implementación de los proyectos, y que también van más allá de los varios niveles de la administración.

Potencial Sistémico y Oportunidades Tópicas para la agenda de la innovación

Buscando contribuir con la discusión del potencial de la agenda de innovación como un recurso estratégico para la gestión pública, se realizó un ejercicio en el que los proyectos del Premia Sampa fueron clasificados según un gradiente sistémico. Las características distintivas de esta gradación se extrajeron de los estudios exhaustivos de la OCDE (OCDE, 2018), pero el ejercicio propiamente dicho tuvo que ser adaptado a las limitaciones de los registros, buscando aproximaciones que permitieran caracterizar el retrato del ambiente de innovación en términos de:

- **Razones para innovar:** identificando elementos que permitieran evaluar el grado de centralidad organizacional
 - ¿El proyecto es una prioridad de toda la Alcaldía? ¿Está en el Programa de Metas?
 - ¿El proyecto es una prioridad de la unidad gestora? ¿Respuesta reactiva⁹ problema local?
- **Experiencia de la innovación:** identificando elementos de la complejidad operacional del proyecto
 - ¿El Proyecto supuso cambios en la rutina de la organización?

Para el ejercicio de gradiente sistémico, estas variables fueron analizadas en función de la complejidad percibida para la implementación de los proyectos, o sea, evaluadas según la Jerarquía de involucramiento discutida anteriormente.

En la Figura 11, se destacan algunos puntos clave para determinar el gradiente sistémico:

- **Las prioridades de la gestión municipal movilizan acuerdos más complejos:** El 86% de los proyectos en el Programa de Metas han supuesto participación intersecretarial;
- **Todos los niveles innovan a partir de respuestas reactivas:** mitad de los proyectos de Respuesta Reactiva es Departamental / Intersecretarial, pero la otra mitad movilizó acuerdos intersecretariales;
- **Los acuerdos más complejos tienen más potencial de Cambio de Rutina:** El 83% de los proyectos que Cambiaron la Rutina en varios órganos son intersecretariales.

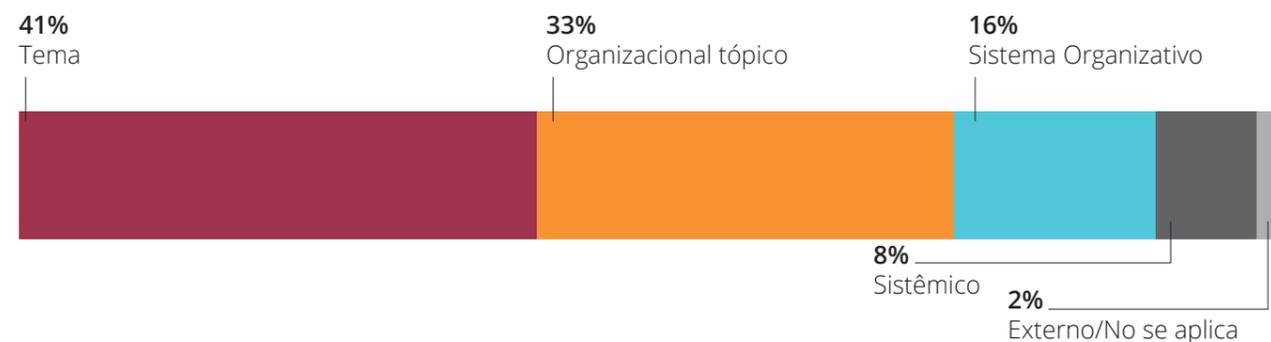
(9) Respuesta dada a un problema urgente, contingente, vivido por las servidoras y servidores y por los órganos públicos en el cotidiano de la administración.

Figura 11 - Distribución según el Plan de Metas, Acción Reactiva y Cambio y Rutina

Jerarquía de involucramiento	Total	Plan de Metas	Respuesta Reactiva	Cambio de Rutina	
		(% Sí)	(% Sí)	(% Sí)	(% Yes in other Agencies)
Departamental ¹⁰	17%	en el Órgano)	í Sim en	18%	0%
Intrasecretaría	27%	más Órganos)	35%	28%	6%
Intersecretarías - Proyectos Fin	36%	43%	35%	40%	38%
Intersecretarías - Proyectos Medio	18%	43%	15%	14%	56%
Externo / No se aplica	2%				
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Ejercicio de gradiente solo confirma que ya existe una acción sistémica en la Alcaldía de São Paulo, y muestra que su énfasis está en reducir la burocracia para el ciudadano.

Figure 12 - Distribución según Gradiente Sistémico



El resultado del gradiente sistémico confirmó la hipótesis de que gran parte de los proyectos todavía está situada en el nivel de innovación tópica, pero también que una minoría ya está en la otra punta, trayendo una experiencia de innovación sistémica:

- El 41% de los proyectos todavía se sitúan en el nivel de innovación

(10) Incluye equipos públicos, departamentos y coordinaciones en Secretarías-fin.

tópica, caracterizados por tener (1) niveles menos intensos de colaboración, o sea, tuvieron solamente articulación Departamental / Intrasecretaría; y (2) por no figurar entre las prioridades organizacionales de la Alcaldía por no estar en el Programa de Metas o por no responder a una crisis o urgencia de sus organizaciones.

Características Clave: Todos los proyectos Tópicos han supuesto articulación exclusivamente departamental / Intrasecretaría.

- El 8% de los proyectos inscriptos, en la otra punta, traen una experiencia de innovación sistémica, cuya característica definidora está en la (1) capacidad de que su implementación altere procesos y rutinas de trabajo en muchos órganos; pero estos proyectos también (2) reflejan prioridades que en su mayoría van más allá de sus organizaciones / están en el Programa de Metas y (3) son mayoritariamente intersecretarías, desarrollando acuerdos de articulación entre las jerarquías superiores de la administración pública.

Características Clave: Todos los proyectos Sistémicos Cambiaron la Rutina de más Órganos.

- Entre tópicos y sistémicos, están los llamados proyectos organizacionales, cuya implementación (1) está marcada por el diálogo entre unidades, y (2) presencia entre las prioridades de sus Secretarías –sea en función de estar en el Programa de Metas o por responder a urgencias o crisis organizacionales. En función de la diversidad de características de los proyectos organizacionales, estos pueden ser divididos en dos tipos:

- Los organizacionales tópicos, representando un 33% del total de proyectos, que (1) cuentan con un nivel de articulación complejo, se articulan intersecretarialmente u/o con terceros, pero (2) no son explícitamente identificados como prioridad dentro de la Secretaría.

Características Clave: El 71% se articula intersecretarialmente y/o con Terceros, pero ninguno es prioridad de la unidad gestora; respuesta reactiva a problema, solamente el 2% está en el Programa de Metas.

- Los organizacionales sistémicos (16%), (1) tienen condición de prioridad clara y, (2) su implementación es capaz de alterar procesos y rutinas de trabajo dentro del órgano.

Características Clave: El 82% es una Respuesta Reactiva a crisis y urgencias de un Órgano, y el 75% termina Cambiando la Rutina de este Órgano.



Potencial de la agenda

Identificamos la existencia de servidoras y servidores en las más diferentes áreas de la Alcaldía, que, atentos a problemas públicos relevantes, se movilizaron alrededor de una agenda de transformación de la gestión y se atrevieron a innovar probando diversos tipos de solución. Al mismo tiempo, observamos un ambiente de innovación aún incipiente, donde es un desafío multiplicar proyectos que produzcan cambios sistémicos.

En este capítulo, buscamos responder qué es lo que esta lectura, inicial y exploratoria, puede traer con respecto al potencial de la agenda y generar resultados para la administración y sociedad en el corto tiempo de una gestión.

Primero, investigamos la potencialidad del involucramiento en la punta en la implementación de políticas públicas. En seguida, discutimos casos emblemáticos, buscando mostrar cómo determinadas capacidades estatales transformaron los resultados de políticas públicas. Por fin, bajo la luz de los aprendizajes anteriores, citamos algunas recomendaciones estratégicas planteadas en entrevistas con gestores, gestoras y especialistas de la innovación gubernamental.

Cuadro 10 - Respuestas creativas a diferentes formas de identificación de problemas en equipos públicos.

- **El Triage Avanzado** abordó problemas relacionados a la creación de una segunda unidad de manejo de animales silvestres. Por un lado, el hecho de no haber cambio en el tamaño de los equipos, y, por otro, la dificultad de coordinar los pedidos de la población entre las unidades, exigieron la transformación de los procesos de trabajo y mayor articulación entre los actores. La solución vino en la forma de una innovación que, aunque fuera reactiva a problemas de la orden del día, incluyó la buena gestión del trabajo colectivo.
- **La Logística de un insumo en el territorio de Ermelino Matarazzo** muestra la apropiación local en un ambiente de innovación sistémica. Frente a la necesidad de aumentar la eficiencia en el uso de servicios públicos de transporte, las unidades locales de supervisión y vigilancia en salud reformularon la forma como utilizaban los vehículos, conciliando el uso de vehículos propios, acuerdos de contratación de empresas de transporte y desplazamiento por aplicación. El proyecto adaptó y perfeccionó un proyecto sistémico, el Transporte de Servidoras y Servidores por Aplicación de la Secretaría de Gestión (SG), para necesidades de nivel local.

- Problemas en la atención al público, motivados por la ausencia de una estandarización en los procedimientos o incluso de comprometimiento con la resolución de problemas;
- Surgimiento de nuevas demandas sociales para las cuales no están preparados, sea en función de insuficiencia de personal o por la ausencia de protocolos establecidos para un nuevo flujo de servicio;
- Falta de conocimientos específicos para planear sus jornadas o para optimizar sus procesos.

El involucramiento en la punta: un camino para potenciar la innovación gubernamental

La ciudad de São Paulo opera diariamente más de 12 mil equipos públicos, brindando los más diferentes tipos de servicios a la población, con decenas de otros órganos que ofrecen soporte para la realización de sus actividades (PMSP/ Infocidade). En la línea de frente, atendiendo directamente a las ciudadanas y ciudadanos, oyendo en primera mano las demandas de la sociedad, nuevas o persistentes, están servidoras y servidores que, aunque se concentran en los puestos de menor remuneración y enfrentaran las más diferentes dificultades (Figura 13), revelaron una sorprendente capacidad de proponer soluciones innovadoras para problemas relevantes.

Ejemplo de dificultades identificadas en proyectos que actúan a nivel operacional:

- Falta de recursos para afrontar la demanda por los servicios, para mantener las infraestructuras o ampliar los espacios de trabajo;

Las descripciones de las iniciativas del Premio Sampa también nos mostraron que existe una intensa movilización para encontrar soluciones creativas para los problemas citados. Sus proponentes diseñaron soluciones que dialogan entre el cotidiano de su trabajo y la atención dada a la población, denotando el potencial de involucramiento en la punta, una forma de ver los problemas propios y las demandas de la sociedad a partir de diferentes lentes y perspectivas (Figura 14).

A pesar de que ambos ejemplos parezcan todavía casos aislados por la fragmentación institucional, algo que puede ser verificado por la existencia de pocos proyectos locales articulados a acciones sistémicas, ya muestran el potencial incipiente de servidoras y servidores de la Alcaldía de São Paulo.

Además, a pesar de que en el ámbito de los proyectos analizados no se hayan identificado casos propuestos en el ambiente local cuyas prácticas hayan sido diseminadas vía jerarquías superiores, casos como estos, de participantes del Premio Sampa, que establecieran colaboraciones horizontales para buscar soluciones creativas a los problemas, no son raros.

En el contexto de escucha y diálogo entre las demandas propias y de la sociedad, la fuerte participación de proponentes en niveles jerárquicos de base es una excelente noticia para el diseño de las prioridades de la agenda de innovación en los próximos cuatro años.

¿Qué es lo que esto significa en la práctica?

Desde el punto de vista del crecimiento de la agenda, significa debatir y definir líneas de actuación que puedan articular características propias de la jornada de la innovación en la ciudad con el involucramiento en la punta. Algunos puntos pueden contribuir para este debate:

- Dar un **“sentido sistémico”** a todos los proyectos de la Alcaldía, algo que exige conectarse con el nivel operacional en la difusión de nuevas prácticas. Proyectos sistémicos ya se han difundido y escalonado “hacia abajo”, como en el caso citado de la “Logística de un Insumo en el Territorio de Ermelino Matarazzo”, y en un par de proyectos relacionados con la implementación del Sistema Electrónico de Informaciones a nivel local, iniciativas en las cuales el nivel local se organizó espontáneamente.

amente para implementar una nueva rutina producida a partir de una innovación implementada de forma verticalizada.

- Fortalecer un **“vínculo jerárquico”** entre niveles distintos, a partir de las agendas prioritarias. Desde el capítulo inicial, vimos la presencia destacada de proyectos que buscan fortalecer la política basada en evidencias, especialmente en aquellos articulados en el nivel centralizado de las Secretarías medio. Sin embargo, es fundamental reconocer que un aspecto de esta agenda depende eminentemente de la punta para obtener resultado: la calidad de la recopilación de la información primaria. De hecho, entendemos que la falta de articulaciones observadas entre la punta y los niveles más elevados de la jerarquía de la organización condujo a que esta agenda quedara parcialmente comprometida.
- Desarrollar **“capacidades de innovar”** estimulando mecanismos de articulación, tanto en la forma ya presente en el proceso de ejecución de los proyectos, como en un paso siguiente, en el proceso de generación, que desde el principio debería ser concebido intersecretarialmente. Con especial énfasis en el nivel departamental, es importante ofrecer recursos, fortalecer las redes de innovación, promover el intercambio de experiencias, aportar nuevas metodologías de identificación de problemas y de diseño de soluciones. Y, principalmente, ampliar la articulación entre diferentes áreas de gobierno para pensar y estructurar nuevas soluciones para la ciudad y romper con la fragmentación de la administración pública.

¿Qué es lo que esto no significa?

Todavía desde el punto de vista de la agenda, no significa abandonar la forma ya consagrada de actuación. La investigación confirmó cuán importante es seguir dando atención, estimulando y acelerando proyectos amplios, diseñados a partir de los gabinetes de las Secretarías medio y vinculados a demandas prioritarias para la Alcaldía. La razón es que estas iniciativas son parte relevante de la jornada de la innovación en la ciudad, en línea con el interés en presentar alternativas de formulación e implementación, y en búsqueda de una mejor prestación de servicios a la población.

Ante el contexto aquí defendido, de fortalecer el nivel operacional y el involucramiento en la implementación de políticas públicas, llamamos la atención para la importancia central de reforzar un laboratorio de innovación como articulador del sistema. Consolidar este papel puede configurar una oportunidad consistente para generar continuamente resultados en escala e impactos positivos para la sociedad.

Casos Emblemáticos: capacidades estatales para innovar movilizan alternativas y generan resultados concretos en la transformación de la gestión

El estudio de casos del Premia Sampa ya ha revelado el compromiso de servidoras y servidores en hacer las cosas de forma diferente. Las distintas capas agregadas ofrecieron sugerencias para potenciar esta política dando atención al involucramiento en la punta. En este momento, buscamos comprender la relación entre las capacidades estatales y los resultados de los proyectos de innovación, mostrando cómo determinadas capacidades transformaron los resultados de políticas públicas.

Buscamos traer aquí experiencias a partir de relatos más detallados, documentados en otro proyecto de la PMSP, el CopiCola, que registraron programas de innovación con resultados concretos para la administración municipal: Plato Abierto y Robótica Creativa, ambos de la Secretaría Municipal de Educación (SME), y Transporte de servidoras y servidores por aplicación, de la Secretaría de gestión (SG).

[caso 4]

Plato abierto

Un ejemplo de movilización de comunidades de prácticas de innovación para estrechar la relación entre el gobierno y la población



La alimentación escolar estaba entre las principales reclamaciones de los canales de atención del SP 156, por la falta de acceso de la comunidad escolar a lo que efectivamente se les ofrecería a los niños. Los medios presionaban por transparencia en la merienda y la población no tenía fácil acceso a la divulgación de los menús (Diario Oficial). Además, la estructura en tecnología de la información disponible en la Alcaldía no permitía una gestión apropiada de los menús, ni una respuesta ágil que abordara la crisis comunicacional que existía. Había, por lo tanto, problemas graves en la transparencia, en la gestión de la merienda, y en la capacidad de participación social de las ciudadanas y ciudadanos debido a la dificultad de tener acceso a informaciones y a relacionarse con el gobierno a partir de estas. Además, los recursos y herramientas disponibles no traían una solución: era necesario innovar.

La solución vino a través de la plataforma Plato Abierto y sus tres funcionalidades: aplicación web para visualizar fácilmente los menús, organizándolos por escuela y franja etaria; chatbot Robot Edu que avisa a la ciudadana y al ciudadano sobre los menús y permite que evalúen la alimentación ofrecida; y Editor de Menús, que mejoró la gestión interna de estos. Para implementarla, la SME construyó una convocatoria innovadora que conectó a estudiantes, programadoras y programadores, servidoras y servidores impactados por la falta de transparencia de los menús de la merienda. El proceso, basado en la creación colaborativa, permitió que la plataforma se construyera a partir de la discusión de los problemas enfrentados diariamente –y no a partir de una solución con un alcance definido por la SME en el sentido de arriba hacia abajo. Además, la plataforma fue desarrollada en código abierto, por lo que además de disminuir gastos con licencias, trajo más herramientas para el desarrollo colaborativo y redujo la necesidad de procesos licitatorios, agilizando la entrega.

Actualmente, Plato Abierto aporta visibilidad para las 2,2 millones de comidas servidas en 3,2 mil escuelas todos los días para 995 mil niños y jóvenes atendidos por la Alcaldía de São Paulo. Al conectar a la comunidad escolar con los agentes públicos responsables por la gestión de la merienda y movilizar el ecosistema de innovación, el proyecto resolvió un problema habi-

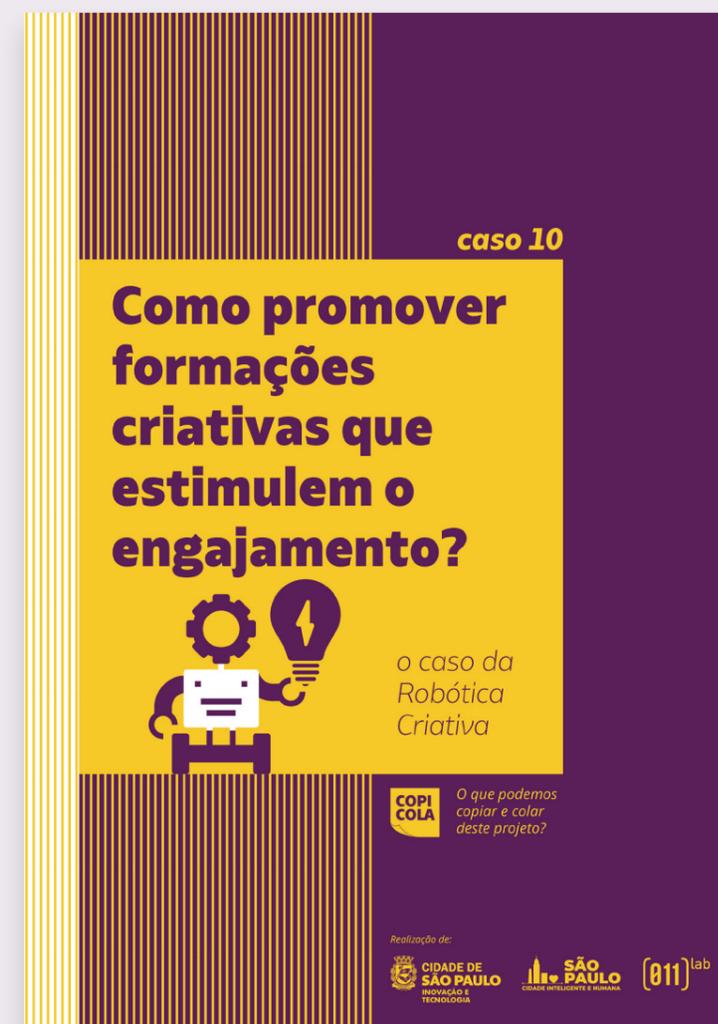
tual en la administración municipal: la gestión y la transparencia de la alimentación de estudiantes. Al hacerlo, consiguió que el gobierno se aproximara de las personas, señalizando una construcción participativa de las políticas públicas. ¿Qué es lo que podría hacerse para fomentar más casos exitosos como ese?

De hecho, el proyecto Plato Abierto estuvo marcado por un contexto específico, una Secretaría de gran porte (Educación) y un espacio institucional (Pátio Digital) dedicado a estructurar soluciones innovadoras para un problema persistente. Aun así, el aprendizaje de esta jornada permite identificar que la capacidad de articulación y movilización del ecosistema, como también la postura de la ciudadana y del ciudadano como objeto central en la comprensión del problema, fueron decisivos para el resultado. Estimular tales capacidades en más unidades, en más proyectos o a partir de otros problemas, puede conducir a resultados importantes en diversas áreas y temas de la administración pública municipal.

[caso 10]

Robótica Creativa

Desarrollando capacidades para innovar a partir de un nuevo modelo de formación y lógica de enseñanza



El Núcleo de Tecnologías para Aprendizaje de la SME enfrenta desde 1986 el siguiente problema complejo: ¿cómo ofrecer en clase un contenido que cambia constantemente? ¿Cómo implementar una enseñanza de tecnología, adecuada a las innovaciones, que incentive a profesoras y profesores a cambiar sus prácticas educativas, y asegure la comprensión y autonomía de estudiantes? Y ¿cómo hacerlo en una red de cerca de 554 escuelas de Educación Primaria con más de 400 mil alumnos? Para resolver estas difíciles cuestiones, no era suficiente reorganizar solamente las estrategias, revisar los materiales e intentarlo de nuevo; era necesario transformar radicalmente la forma de abordar el tema en la comunidad escolar.

La solución vino con la implementación colaborativa de una formación innovadora, que se valió del desarrollo iterativo y la experimentación de la robótica como herramientas para capacitar la Red Escolar. La construcción de esta capacitación exigió que la SME hiciera tres movimientos. Primero, escuchara activamente la red de escuelas municipales, a través de eventos y grupos de trabajo. Después, que construyera colaborativamente la capacitación, desarrollada por actores de la gestión en la SME, formadores pedagógicos de las diferentes regiones y profesores de la Red. Por fin, llegara al aprendizaje en la práctica, formación de la adhesión espontánea de profesores y alumnos basada en la llamada “Cultura Maker” que, con la mano en la masa, proporcionó la enseñanza de una práctica educativa que desarrolla la autonomía de estudiantes en el proceso de aprendizaje.

Hasta 2019, más de 1.700 profesores participaron en las 17 capacitaciones en robótica desarrolladas y 2.254 kits de robótica se distribuyeron en escuelas de educación primaria. Por medio de esta experiencia, y con un proceso dedicado de escucha y construcción colaborativa, la SME movilizó capacidades para innovar, promoviendo el involucramiento de profesores y alumnos y desarrollando competencias como creatividad, autonomía y resolución colectiva de problemas.

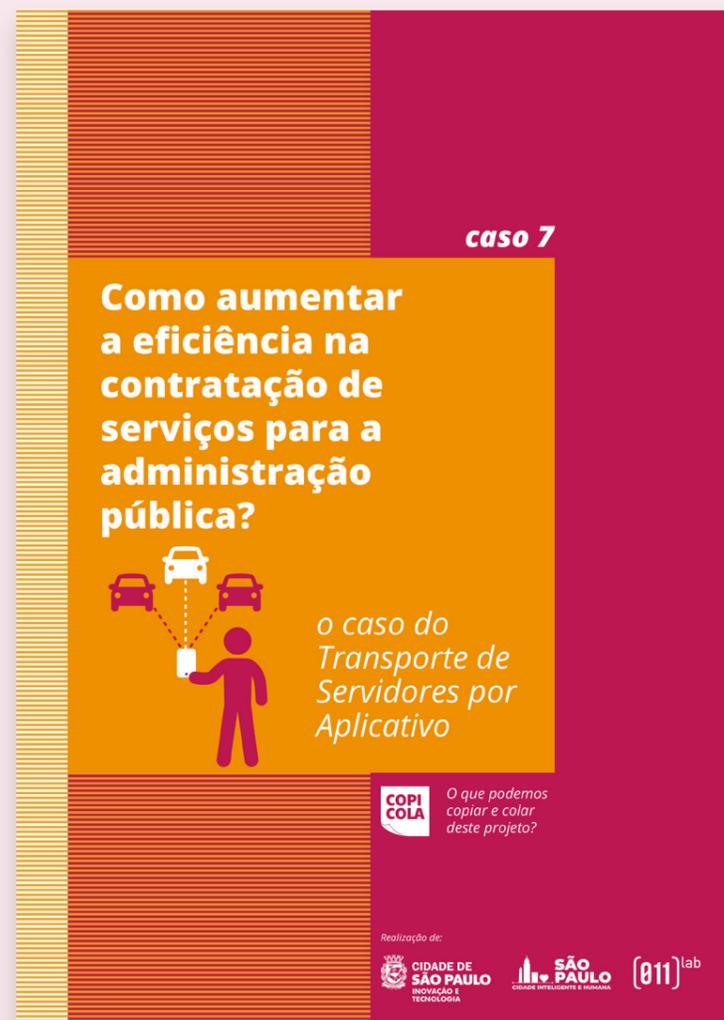
EL proyecto Robótica Creativa muestra que es posible encontrar soluciones eficaces en un ambiente de incertidumbres, sea con respecto al contenido en sí, o en relación con los

desafíos de su implementación, involucrando a un conjunto expresivo de actores y gestores escolares. Usar la experimentación como estrategia a lo largo del proyecto permitió, por un lado, exigir del mercado una solución personalizada que se adecuara a la Red y, por otro lado, involucrar a docentes y discentes. Este compromiso mutuo con el uso de la solución ayudó a que las nuevas prácticas fueran adoptadas. El resultado muestra que estimular procesos estructurados bajo esta premisa puede llevar a la resolución de problemas igualmente complejos en la ciudad.

[caso 7]

El transporte por aplicación de servidoras y servidores del municipio

Articulación de actores para rediseñar y mejorar la ejecución de servicios públicos



El transporte de servidoras y servidores para realizar sus actividades de trabajo le costaba a la Alcaldía cerca de R\$ 200 millones por año. Estos gastos incluían choferes que quedaban a disposición todo el día y viajes sin pasajeros. La recopilación y organización de las informaciones sobre los desplazamientos eran, además, realizadas sin la adopción de un estándar y de forma manual. Esta característica complicaba el control interno, dificultando procesos para optimizar el uso del recurso, la transparencia y el control externo.

Había, por lo tanto, espacio para hacer diferente y mejorar el uso de los recursos en los desplazamientos de profesionales. Para hacerlo, la SG analizó las informaciones disponibles, mapeó cómo era utilizado el transporte en la Alcaldía e identificó las iniciativas de reducción de costos que las Secretarías ya habían desarrollado de forma independiente. Estas informaciones fueron importantes para diseñar diferentes modelos de oferta del servicio y estimar el ahorro que traería a los cofres públicos. Con estas informaciones, el servicio de transporte por aplicación se mostró una alternativa para innovar y reducir costos.

No obstante, para que el transporte por aplicación pudiera ser utilizado en la Alcaldía, también fue necesario identificar cuál procedimiento licitatorio era más adecuado para este servicio, crear decretos y normativas que establecieran esa transición y sensibilizar a servidoras y servidores sobre las ventajas del cambio. Este proceso trajo un ahorro de R\$ 66 millones entre 2016 y 2018, como también control y transparencia para el transporte individual de agentes públicos, mostrando como nuevos modelos de contratación de servicios pueden optimizar un servicio y brindar más eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Entre la concepción y los resultados del proyecto, dos capacidades fueron centrales. La primera consistió en utilizar evidencias, tanto para estimar el ahorro que podría generarse (fundamental para asegurar apoyo político para el proyecto) como, principalmente, para comprender el uso del servicio y, así, reducir resistencias internas y construir los ajustes necesarios para los proyectos. La segunda, la competencia de cuestionar la forma por la cual el servicio era normalmente realizado,

abriendo espacio para movilizar la forma de contratación más eficiente y el acuerdo institucional más efectivo, para implementarlo en una organización compleja a partir de un amplio conocimiento sobre el problema. Son capacidades que pueden crearse y perfeccionarse, y que, considerando el universo de proyectos enfocados en optimizar la gestión, tienen gran potencial para generar resultados en escala que puedan ser diseminados por la administración pública.

En suma, las experiencias que aquí se destacan revelan la importancia de construir capacidades de innovar, tanto para identificar problemas de la ciudad y de la administración pública, como para definir mecanismos alternativos para solucionarlos y obtener resultados relevantes. Los casos emblemáticos sugieren algunas condiciones para que esto se lleve a cabo, siendo el compromiso de las personas con el cambio la principal de todas, como también las capacidades de producir acuerdos de implementación eficientes, de trabajar colaborativamente y de contar con herramientas y metodologías adecuadas para la complejidad de los problemas.

Capacitación, colaboración y gobernanza: prioridades para acelerar la transformación de la gestión a partir de quien ya está involucrado

Las etapas de este estudio se organizaron a partir de 3 actividades: la construcción de la estructura conceptual del trabajo; la definición y realización de entrevistas; y la construcción de la codificación y del banco de datos. La construcción simultánea de las etapas cuantitativas y cualitativas permitió la interacción entre la codificación y cuestiones apremiantes de la pauta de la innovación gubernamental, para añadir profundidad al estudio y a la comprensión del funcionamiento de los órganos, políticas y estímulos de la Alcaldía de São Paulo.

Entrevistas en Profundidad

Se realizaron tres entrevistas exploratorias buscando discutir e identificar

caminos que puedan, tanto fomentar el ambiente de innovación, como estimular la transformación de la movilización en resultados concretos para la gestión pública.

El estudio de los casos del Premio Sampa muestra que el énfasis en el apoyo a proyectos fundamentado en el nivel departamental y en la innovación en la punta puede ser promisor. Los casos del CopiCola revelan la importancia de construir capacidades. Las entrevistas con gestoras y gestores con vasta experiencia, práctica y académica, sobre el tema innovación gubernamental, ayudan a traer recomendaciones estratégicas alineadas con los resultados de la investigación.

Los asuntos desarrollados en este capítulo traen un panorama de los principales elementos de la construcción conceptual, de las entrevistas y del análisis de casos, que dialogan entre sí y consolidan los hallazgos de la investigación.

1

Explorar la innovación gubernamental como agenda positiva, estimulando nuevos caminos y oportunidades que disminuyan la desigualdad en la administración pública

El fuerte involucramiento de servidoras y servidores en temas, contextos y ambientes distintos –identificado en la presente investigación– coincide con evidencias y percepciones sobre el crecimiento reciente de la agenda de innovación gubernamental, movilizándolo cada vez más un ecosistema amplio de actores.

No solamente en São Paulo, sino en todo el país, el espacio para la agenda de innovación gubernamental ha crecido significativamente. Una evidencia de este crecimiento son los 20 mil participantes de la Semana de la innovación 2020 de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), contra 1.500 del año anterior. O, desde otro punto de vista, la proliferación de laboratorios de innovación en todo el país (Cavalcante et. al., 2019).

Llama la atención notablemente que el crecimiento de la agenda se haya dado a contramano de una dinámica de debilitamiento de la capacidad del Estado de promover políticas públicas. De hecho, el creciente espacio para desarrollar soluciones innovadoras para la administración pública ha sido posible, entre otros factores, por la baja resistencia al tema en el ambiente decisorio.

Emprendedoras y emprendedores públicos son incentivados, o al menos autorizados, a buscar diferentes soluciones para los problemas públicos. Como lo destacó una persona entrevistada: **“La idea de innovar está, muchas veces asociada a ‘hacer más con menos’ ... a la idea de eficiencia. Y esto es atractivo para los dirigentes, que no crean obstáculos y barreras para que la agenda avance”**.

El desafío que se presenta es crear incentivos y dar más oportunidades para estos servidores y servidoras instalados en otros ambientes que no son los más estructurados del gobierno, en los cuales los casos exitosos son más probables. Como lo dijo una persona entrevistada: **“La agenda de innovación**

2

Intensificar la generación de capacidades estatales para innovar en equipos públicos, administración local y a nivel departamental

no puede restringirse a los capeones porque, de lo contrario, es más de lo mismo (...), no solucionará los problemas centrales, al menos parte de ellos”.

Para transformar la relación cotidiana del gobierno con la gente y la relación directa con los servicios públicos, es fundamental apostar en quien está actuando en el cotidiano de las relaciones con las capas más vulnerables de la población, además de quien actúa con menos recursos financieros y humanos, estimulando un ambiente de innovación y riesgo.

La investigación identificó concretamente el potencial del involucramiento en la punta, por la fuerte participación en el total de proyectos, en la diversidad de áreas temáticas y en la multiplicidad de problemas reconocidos y de soluciones emprendidas. Valorizar y potencializar estas acciones puede exigir el fortalecimiento de capacidades para innovar en áreas que ya están involucradas en mejorar la calidad de las políticas públicas.

El desarrollo de competencias se ha destacado en el debate sobre innovación gubernamental y merece una discusión profundizada por la OCDE, por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), entre otros agentes de fomento a liderazgos y formación de servidoras y servidores públicos (ENAP, 2020; OCDE, 2020).

Conceptualmente, competencias son definidas como la capacidad de movilizar conocimientos, habilidades y actitudes para desempeñar una función (ENAP, 2020), y el debate sobre la capacitación de servidoras y servidores está organizado en:

- **Competencias transversales:** uso de evidencias “que aumenten la precisión y viabilidad de las soluciones” (p. 20); capacidad de traer **soluciones alineadas** a las metas organizacionales; capacidad de **integrar procesos de trabajo con las tecnologías digitales**; capacidad de **escucha y comunicación**; y capacidad de **trabajo en equipo**;
- **Competencias esenciales de líderes innovadores:** capacidad de **estrategia**, de **prospectar escenarios**, de **cuestionar abordajes** convencionales; de **comunicar propósitos**, **construir narrativas** e **inspirar confianza**; de **orientar la gestión para obtener resultados**; de **comprender las expectativas** de los usuarios; de actuar con base en **desempeño**; de **gerenciar crisis**; y de **desarrollar personas**.

Y, como añadió una persona entrevistada “**otra competencia, y creo que sea institucional, no solamente individual, es la diversidad (...) buscar esta complementariedad de competencias con personas con formaciones y perfiles diferentes, es esencial, [a pesar de] que el propio proceso de entrada no lo favorezca**”.

Hasta el momento, el número de proyectos, de servidoras y servidores involucrados, de unidades, equipos y departamentos, ya indican la importancia de dimensionar el trabajo para los próximos cuatro años en esta nueva escala.

La articulación con los instrumentos de planificación del gobierno municipal puede ser relevante para dialogar con muchas unidades. El momento actual de inicio de ciclo puede servir de estímulo para una demanda de corto plazo con el objetivo de reanalizar proyectos y prioridades, reconocer y explorar problemas, experimentar y proponer nuevas soluciones. Los resultados pueden emplearse para intensificar el diálogo dentro de los órganos públicos entre proyectos innovadores y la construcción de prioridades organizacionales. Aquí, a complementariedad entre modelos tradicionales e innovadores de planificación podrá presentarse como una oportunidad importante.

Apoyar, atender y capacitar a miles de personas y centenas de unidades de la administración exigirá ampliar la capa-

idad de oferta de los programas. En la misma dirección, profundizar los diagnósticos a partir de profesionales públicos que ya están comprometidos con la innovación gubernamental, identificando carencias y oportunidades, puede ser un camino útil para potencializar los resultados de la innovación gubernamental.

3

Actuar para fortalecer la colaboración intragobierno

La colaboración intragobierno surgió como una variable relevante a lo largo de toda la investigación. En la lectura del involucramiento llamó la atención la participación elevada de proyectos en los que la articulación de actores fue el elemento central para solucionar el problema público identificado. Acuerdos colaborativos más complejos también llevaron más proyectos a la etapa final del Premio Sampa, y son más propensos a promover cambios en las rutinas de varios órganos.

Sin embargo, las barreras para actuar de forma más colaborativa y promover la articulación de distintos órganos públicos pueden ofrecer varias dificultades, principalmente para ejecutar proyectos que no son prioridades organizacionales. Los desincentivos van desde dificultades individuales hasta cuestiones estructurales del modelo de organización de la administración pública. Como lo dijo una persona entrevistada: **“Institucionalmente, es mucho más común tener [órganos] con una competencia para reclamar como suya y para tratar de expulsar a los demás, que una competencia para ayudar a los otros a lograr buenos resultados”**.

En este campo, las acciones relativas a la gestión del conocimiento pueden profundizar el mapeo de casos que promovieron acuerdos exitosos para articular el trabajo de diferentes órganos públicos. De esta forma, también pueden promover una colaboración más intensa, especialmente a nivel departamental:

- Ya sea estudiando medidas que **favorezcan el ambiente de colaboración**, como lo propuso un entrevistado: “(i) cambiar la competencia institucional [de las organizaciones] para favorecer la colaboración; (ii) cambiar incentivos personales para servidoras y servidores con el objetivo de que formen equipos interdisciplinarios; (iii) facilitar la movilidad de agentes en actividad.”
- O **mapeando las dificultades comunes a los proyectos existentes** con respecto a las resistencias administrativas, trámites morosos, dificultades en resolver conflictos técnicos y tecnológicos; y, con ello, subsidiar la mejoría en los **modos de articulación** de actores en las acciones en curso.

El fortalecimiento de la integración de los proyectos también se depara con el desafío de lograr que los formatos de colaboración se vuelvan más productivos y, así, evitar problemas que pueden ser comunes en formatos tradicionales de los grupos de trabajo intersecretariales.

Acciones relacionadas con el aprendizaje en la práctica pueden ser muy benéficas en este sentido. Metodologías y herramientas que apoyen el reconocimiento de los problemas, con énfasis en el mapeo de la complejidad institucional de los proyectos y de las dificultades en la actuación en redes, por ejemplo, pueden mejorar la capacidad de trabajar en proyectos con diferentes acuerdos.

En esta misma dirección, identificamos que existe espacio para una mayor proporción de proyectos creados colaborativamente, que son muy poco frecuentes cuando se los compara con los que involucran a más órganos en su implementación.

Promover estas nuevas formas de trabajo que ya son formuladas a partir de diferentes áreas puede ser decisivo para que la articulación de actores se vuelva más efectiva.

4

Estimular nuevos mecanismos de gobernanza en espacios de experimentación

Junto con este potencial, la trayectoria de la innovación gubernamental en la Alcaldía de São Paulo mostró el creciente esfuerzo para institucionalizar formatos de coordinación y fomento de nuevas prácticas en la ciudad.

Construir estos mecanismos podrá ser ahora explorada para fomentar un ambiente de innovación sistémica que contribuya para colocar a disposición de los gobiernos un nuevo repertorio para resolver problemas complejos (e inesperados) vividos en la ciudad. Más que ello, podrá ser un instrumento efectivo para reducir desigualdades de capacidades entre los órganos gubernamentales.

La instalación de espacios que incentiven el involucramiento de las servidoras y servidores disemina, de acuerdo con una persona entrevistada, **“una lógica laboral pautada en la formulación de hipótesis, creación de prototipos, ejecución de pruebas, validación y presentación de los productos o servicios”**.

Estos espacios son esenciales para establecer una fuerte agenda de innovación estatal, ya que, bajo el control institucional, la experimentación es central para el desarrollo de innovación. Es importante ofrecer un locus en el que servidoras y servidores tengan la oportunidad de pensar, discutir y experimentar antes de formalizar y enyesar una propuesta. Modelar una agenda robusta exige la legitimación de esos espacios marcados por el riesgo; una conquista que puede realizarse a mediano plazo.

“Uno de los aspectos centrales de la innovación gubernamental es poner a prueba primero. En general, las políticas operan a partir de un camino que decide, formaliza para, por último, probar si funciona. Debería ser lo contrario: poner a prueba, verificar si funciona y solo después formalizar. Crear espacios de autorización para experimentar, con estricto control procedimental en contraposición al control por resultados, permitirá crear mecanismos de autorización para permitir que este experimento surja y para que este diálogo se lleve a cabo”.

(persona entrevistada)

Ya hemos mencionado el aumento en el número de laboratorios y equipos de innovación en Brasil, que sigue la tendencia mundial de ampliación y aumento de peso de la agenda (Cavalcante et. al., 2019).

Contando con equipos multidisciplinarios y diversificados, estos locales han promovido articulaciones en red y diseminado prácticas y experiencias, además de promover la adopción de metodologías inspiradas en el diseño, en la antropología, en la investigación cualitativa y en la gestión adaptativa (ágil), a fin de incentivar cambios en la gestión, colocando a las personas en el centro de la política pública.

Al mismo tiempo, el creciente involucramiento en la innovación gubernamental muestra la relevancia del trabajo de mapear experiencias, diseminar soluciones y, principalmente, formular estrategias y pensar el sistema de innovación de forma amplia. Invertir y perfeccionar la recopilación y organización de informaciones, como también promover estudios que se detengan más sobre la presencia de factores inductores, son tareas necesarias para colocar la innovación en la Alcaldía de São Paulo en un contexto más sistémico.

El Premia Sampa, especialmente, se revela una fuente importante para retratar panorámicamente el estado de la innovación estatal, además de indicar oportunidades de estimular a los sectores cuya capacidad innovativa todavía es baja. Considerando todo esto, es fundamental prestar atención también a los órganos que no innovan, a fin de identificar el motivo e impulsarlos a que lo hagan.



Agenda de la innovación

Aliada estratégica de una Alcaldía más eficiente y cercana a las personas

Reconocidamente, la transformación de la gestión pública municipal en São Paulo es una agenda monumental. La magnitud de la organización contribuye con parte de este desafío: son más de 120 mil servidoras y servidores públicos distribuidos en 26 Secretarías, 32 subalcaldías, 22 entidades de la administración indirecta y casi 12 mil equipos públicos en la ciudad. Pero aún más difícil sea, tal vez, superar la resistencia en creer que sea posible hacer diferente, o sea, que sea posible cambiar la forma de trabajar, buscando soluciones más eficientes y creativas.

Frente a esto, el resultado más relevante que la sistematización y análisis de los datos del Premia Sampa nos muestra es la identificación de un grupo expresivo de servidoras y servidores que intentan transformar, en diferentes sentidos, su forma de trabajar. Son personas que buscaron nuevas soluciones (o incluso que reexaminaran sus problemas) en contextos muy diversos: desde equipos que están en el mismo piso del gabinete del alcalde, hasta una escuela pública que está a veinte kilómetros del Viaducto do Chá. ¿Qué es lo que estas personas tienen en común? Ante todo, la experiencia de promover cambios y la búsqueda por el reconocimiento y visibilidad de sus proyectos en un premio para iniciativas innovadoras.

Vimos aquí que estos proyectos también utilizan varias herramientas, buscan resultados distintos, desean producir impactos diferentes, e igualmente importantes, para la sociedad. Y, también, que colaboran entre sí, menos en la concepción de la innovación y más en su implementación; menos a partir de acuerdos institucionalizados y más en alianzas informales. También notamos que pocos de los proyectos llevan la ambición

de alterar sistémicamente los procesos de trabajo y los servicios que se le ofrece a la población, al menos desde el punto de vista de su articulación intersecretarial y del cambio de rutinas de los órganos.

Estos hallazgos revelan la fragilidad y el potencial de la agenda de la innovación en la ciudad. Fragilidad, porque procesos tópicos con motivaciones localizadas e individuales tienden, por depender mucho de la iniciativa personal o de equipos bien localizados, a enfrentar desafíos con respecto a su sostenibilidad. Potencial, porque muestran condiciones importantes para avanzar en la agenda de la innovación: un laboratorio de innovación estructurado; una experiencia innovadora consolidada (con proyectos de impacto relevante construidos a partir de capacidades de innovar adecuadamente movilizadas) y, principalmente; una red capilarizada presente en toda la estructura de la administración pública, incluso en la punta de los servicios públicos. Ampliar y fomentar esa red, crear condiciones para mejores resultados y para la construcción común de esta jornada son acciones que constituirán grandes aliadas para que el funcionamiento del gobierno ofrezca más a las ciudadanas y ciudadanos paulistanos.



Bibliografía

Alvarenga, C.; Guimarães, G.; Macena, A.; Pessoa, L. (2019). *Escola das Mães: Como o Design Thinking Contribuiu para Diminuir a Taxa de Mortalidade Infantil no Município de Santos?* En: Cavalcante, P. (Org.). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia*.

Andrade, E. M. de; Oliveira, F. S. S.; Rodrigues, S. V. A. de M.; Rosas, J. F.; Silva, J. S. da. (2019). *Acreditação como um Caminho para a Inovação nos Serviços de Saúde: a Experiência do Centro de Especialidades Odontológicas Regional de Juazeiro do Norte-CE*. En: Cavalcante, P. (Org.). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia*.

Assis, M. C. de; Caliman, N. F. (2019). *Laboratório de Inovação na Gestão do Governo do Espírito Santo: Resultados e Aprendizados*. En: Cavalcante, P. (Org.). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia*.

Bonduki, M.; Brandalise, I.; Ferrarezi, E.; Vaqueiro, L.; Werneck, C. (2020). *Ciclos de vida de laboratórios de inovação pública*. São Paulo: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia de São Paulo. Disponible en: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5000>>. Disponible en: 26 febr. 2021.

Borins, S. F. (2014). *The persistence of innovation in government (Vol. 8)*. Brookings Institution Press with Ash Center for Democratic Governance and Innovation.

Brandalise, I. von Mühlen; Pinto, M. M. de C. S.; Vaqueiro, L. T. (Orgs.) (2020). (011)lab: *Inovação Pública para Transformar o Governo com as Pessoas*. São Paulo: Prefeitura Municipal.

Bugge, M., Mortensen, P. S., & Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in Nordic Countries. Report on the Nordic Pilot Studies-Analyses of methodology and results*.

Camões, M; Severo, W.; Cavalcante, P. (2017). *Inovação na gestão pública federal: 20 anos do Prêmio Inovação*. En: Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*.

Cavalcante, P.; Goellner, I. de A.; Magalhães, A. G. (2019). *Perfis e Características das Equipes e dos Laboratórios de Inovação no Brasil*. En: Cavalcante, P. (Org.). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia*.

Cavalcante, P.; Mendonça, L.; Brandalise, I. (2019) *Políticas públicas e design thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos*. En: Cavalcante, P. (Org.). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia*.

Cavalcante, P.; Camões, M. (2017) *Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores*. En: Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap). (2020). *Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro*. Disponible en: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>>. Fecha de acceso: 26 febr. 2021.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap). (2020b). *Competências transversais de um setor público de alto desempenho*. Disponible en: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5663>>. Fecha de acceso: 26 febr. 2021.

Leurs, B.; Roberts, I. (2018). *Playbook for innovation learning: 35 diagrams to support talking and thinking about learning for innovation*. London: Nesta.

Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation (Vol. 24)*. London: Nesta.

OCDE (2019). *The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2018). *O Sistema de inovação do serviço público no Brasil: Conclusões Preliminares da OCDE*.

Páginas web consultadas:

CopiCola. Disponible en: <<https://copicola.prefeitura.sp.gov.br/copicola/home>>. Fecha de acceso: 6 febr. 2021.

GNova: Laboratório de Inovação em Governo. Disponible en: <<https://gnova.enap.gov.br/pt/>>. Fecha de acceso: 6 febr. 2021.

Laboratorio de Gobierno. Disponible en: <<https://www.lab.gob.cl/>>. Fecha de acceso: 6 febr. 2021.

(011)lab: Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo. Disponible en: <<https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/>>. Fecha de acceso: 6 febr. 2021.

Nesta: The Innovation Foundation. Disponible en: <<https://www.nesta.org.uk/>>. Fecha de acceso: 6 febr. 2021.

Portal da Legislação Municipal. Disponible en: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>>. Fecha de acceso: 6 febr. 2021.

Premia Sampa. Disponible en: <<https://premiasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.html>>. Fecha de acceso: 6 febr. 2021.



Expediente institucional

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SÃO PAULO

Alcalde

Ricardo Nunes

Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología

Juan Quirós

Vicesecretario de Innovación y Tecnología

Alexandre Gonçalves de Amorim

Coordinador de (011).lab

Víctor Cipriano de Fazio

Coordinación del proyecto en (011).lab

María Marta de Castro Silveira Pinto

Tatiana Daussen Perfol

Soporte técnico en (011).lab

Brenda Machado Fonseca



CIDADE DE SÃO PAULO
INOVAÇÃO E
TECNOLOGIA

Alcaldía de São Paulo

Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología

Rua Líbero Badaró, 425,
4° Piso, Centro,
código postal 01009-905,
Sao Paulo-SP, Brasil

011lab.prefeitura.sp.gov.br

Coordinación de investigación y autoría

Tomas Wissenbach

Proyecto gráfico y diagramación

Eduardo Asta

Ilustraciones

Evelyn Bitencourt
y Estudio Marujo

Esta publicación cuenta con la cooperación de la UNESCO en el ámbito del Proyecto Innovación como instrumento de mejora de la Administración Pública Municipal, que tiene como objetivo fortalecer la apertura, el medio ambiente y el protagonismo de la ciudad de São Paulo en el tema de la innovación. Los nombres y la presentación del material a lo largo de este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UNESCO con respecto al estado legal de ningún país, territorio, ciudad, región o sus autoridades, ni la delimitación de sus fronteras o límites. Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan las de la UNESCO y no comprometen a la organización.

(CC) Ayuntamiento de São Paulo, 2021



Este trabajo está bajo la Atribución de Licencia Creative Commons

No commercial, comparte Equal 4.0 International. Se permite la reproducción de este texto y de los datos contenidos en él, siempre que se cite la fuente. Prohibidas las reproducciones con fines comerciales.



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Cooperação
**Representação
no Brasil**

(011)lab



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
INOVAÇÃO E
TECNOLOGIA