



CTCI

20
años

Documento técnico | Diciembre 2025

INNOVACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE BRECHAS Y OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS

Insumo para el análisis en el marco de la actualización de
Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo - 2026

Juan Felipe López Egaña



Chile crea su
Estrategia
Nacional de
CTCI 

INNOVACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE BRECHAS Y OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS

Insumo para el análisis en el marco de la actualización de la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo - 2026

AUTORES

Juan Felipe López Egaña

Juan Felipe López Egaña posee amplia trayectoria en innovación pública, políticas públicas y fortalecimiento institucional. Es fundador y director ejecutivo de Unit, fellow de States of Change y miembro del directorio de Espacio Público. Fue director ejecutivo del Laboratorio de Gobierno de Chile, donde lideró su instalación y consolidación, y ha ocupado cargos de alta responsabilidad en el sector público, la sociedad civil y la cooperación internacional. Es Master en Administración Pública por la London School of Economics y licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

CONTRAPARTE TÉCNICA

Isidora González Ríos

Katherine Villarroel

Los Documentos de Trabajo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (Consejo CTCI), buscan abrir temas de discusión que permitan avanzar en el diseño consensuado de estrategias de largo plazo en estas materias, para el desarrollo de nuestro país. A continuación, se presenta un análisis del estado de la innovación pública en Chile, concebida como una función sistémica del Estado y del Ecosistema CTCI. El documento ofrece un diagnóstico crítico de las capacidades, marcos normativos, instrumentos e infraestructuras existentes en el país, identificando sinergias y brechas estructurales que condicionan la sostenibilidad de la innovación pública. A partir de este análisis, el reporte propone orientaciones estratégicas preliminares para fortalecer la innovación pública como una capacidad transversal, integrada a la gestión cotidiana del Estado y articulada con el Ecosistema CTCI, con el propósito de mejorar la capacidad estatal para responder a desafíos complejos, gestionar la incertidumbre y generar valor público con legitimidad democrática. Este análisis forma parte de los estudios técnicos impulsados por el Consejo en el marco del proceso de actualización de la Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución –NoComercial– Compartir Igual 4.0 Internacional. Esta licencia significa que no se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original. Para ver una copia de esta licencia, visite:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

CÓMO CITAR ESTE DOCUMENTO

López Egaña, J. F. (2025). *Innovación Pública: Análisis de Brechas y Oportunidades Estratégicas. Insumo para el análisis en el marco de la actualización de la Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo - 2026. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (Consejo CTCI). Santiago, Chile.*



Contenidos

Introducción	4
I. Marco Conceptual Actualizado sobre Innovación Pública como Función Sistémica del Ecosistema CTCI	7
1. Del paradigma de eficiencia al paradigma de valor público	7
2. La innovación pública como función sistémica del Ecosistema CTCI	8
3. Tres ejes interdependientes de la innovación pública sistémica	9
II. Revisión de Modelos y Enfoques Internacionales Relevantes	11
1. Fundamentos del valor público: Una discusión crítica y ampliada	11
2. Modelos de innovación colaborativa y co-creación	12
3. Modelos sistémicos y de capacidades dinámicas	13
4. Innovación anticipatoria y gestión de la incertidumbre	13
5. Principios comunes en experiencias comparadas	14
6. Lecciones críticas del movimiento global de innovación pública: El Desafío de la institucionalización	15
III. Diagnóstico de capacidades, marcos normativos e instrumentos en Chile	17
1. Marcos normativos y estratégicos: La tensión entre lo digital y lo sistémico	17
2. Instrumentos habilitadores y el desafío de la articulación sistémica	18
3. Capacidades institucionales clave	19
IV. Análisis de calce entre la oferta institucional y necesidades del Ecosistema	23
1. Sinergias y fortalezas	23



2. Tensiones y brechas estructurales	23
V. Identificación preliminar de orientaciones para el fortalecimiento de la innovación pública	26
1. Instalar una visión compartida del valor de innovar en el Estado	27
2. Relevancia y sentido de la innovación pública	28
3. Desarrollar capacidades para innovar desde las personas	30
4. Articular un ecosistema sistémico de innovación, ciencia y tecnología	31
5. Gobernanza de datos e infraestructuras digitales para el valor público	33
VI. Bibliografía	36

Introducción

Al menos en el plano conceptual, la innovación pública se ha consolidado como una función estratégica del Estado contemporáneo, fundamental para responder a desafíos sociales complejos en contextos de alta incertidumbre. Con frecuencia se habla del imperativo de innovar, pero dicha afirmación carece de sentido si no concebimos la innovación como el vehículo legítimo para crear valor público (VP) (Moore, 1995) en entornos donde convergen actores con intereses diversos y realidades institucionales complejas (Benington, 2011).

En los foros de debate y reflexión sobre las administraciones del Estado, la gran pregunta que emerge es cómo promover un desarrollo sostenible en democracias cada vez más disfuncionales. Frente a este desafío, la innovación pública pareciera cumplir una función tanto estratégica como operacional, ofreciendo orientaciones que permiten generar un nuevo tipo de conversación respecto de las posibilidades y capacidades que tienen las democracias en el mundo para promover agendas cada vez más complejas (Mazzucato, 2018) y, por consiguiente, fortalecer la capacidad estatal para adaptarse, aprender y generar valor público a través de la gobernanza colaborativa (Torfing, 2019).

Este informe preliminar, solicitado por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI), desarrolla los dos primeros componentes metodológicos de la consultoría: (i) un análisis comparado de enfoques internacionales y emergentes de innovación pública, con énfasis en valor público, co-creación, colaboración interinstitucional, infraestructura digital cívica y democracia experimental; y (ii) un diagnóstico crítico de las capacidades, marcos normativos e instrumentos vigentes en Chile, junto con un análisis de su calce con las necesidades del Ecosistema CTCI.

Estos componentes se complementan con un trabajo cualitativo que incluyó un taller con expertos y expertas en innovación pública realizado el 8 de noviembre de 2025, así como entrevistas a actores con trayectoria en el diseño, implementación y evaluación de iniciativas de innovación pública en Chile. Este proceso permitió contrastar el análisis documental con evidencia empírica, recoger tensiones no

visibles en los marcos formales y profundizar en los desafíos culturales, políticos e institucionales que inciden en la sostenibilidad de la innovación pública.

El documento asume una premisa central: la innovación pública es una función sistémica del Estado y del Ecosistema CTCI, no una suma de proyectos aislados. Su sostenibilidad depende de arreglos institucionales, marcos normativos, capacidades distribuidas y, sobre todo, de la colaboración entre el Estado, la academia, el sector privado y la sociedad civil que logran articularse en torno a una visión común y compartida, lo que la OCDE/OPSI (2020) define como el “imperativo de la innovación” para pasar de la crisis a la transformación.

Por ello, este informe enfatiza la necesidad de una gobernanza colaborativa y flexible, que integre la innovación pública en la gestión cotidiana del Estado, promueva la experimentación con resguardo ético y conecte los instrumentos y capacidades del Ecosistema CTCI en torno a misiones públicas claras y verificables. Las reflexiones surgidas del taller y de las entrevistas refuerzan esta mirada, al evidenciar que los principales obstáculos para innovar no son de carácter metodológico, sino que se relacionan con el sentido, la legitimidad, la gobernanza, las capacidades humanas y la arquitectura institucional que sostiene —o debilita— los procesos de innovación en el Estado.

La estructura del informe es la siguiente:

- El **Capítulo 1** establece el marco conceptual, migrando de la eficiencia administrativa hacia la creación de Valor Público (VP). Propone la innovación como una función sistémica articulada en tres ejes interdependientes: Misión (propósito y legitimidad), Institucional (gobernanza y diseño de capacidades) y Experimentación (aprendizaje y validación democrática).
- El **Capítulo 2** revisa modelos internacionales clave, discutiendo el VP (Moore, Benington), la innovación colaborativa y sistémica (Torfing, Mazzucato) y el enfoque de la innovación anticipatoria (OCDE/OPSI). Extrae principios de sostenibilidad y aborda las lecciones críticas del "laboratorismo".
- El **Capítulo 3** caracteriza y analiza los marcos normativos e instrumentos de Chile. Identifica la tensión entre las estrategias digitales (LTD, END) y el enfoque sistémico, señalando la brecha en el marco de experimentación y en la gobernanza de datos y ética digital.

- El **Capítulo 4** analiza el calce entre la oferta institucional y las necesidades del ecosistema, detallando las sinergias existentes (ej., Desafíos Públicos ANID, Red de Innovadores) y las brechas estructurales críticas, como el escalamiento fallido de pilotos, la fragmentación de datos y el déficit ético en la IA.
- Finalmente, el **Capítulo 5** presenta orientaciones estratégicas preliminares para consolidar la innovación pública como una función sistémica y transversal del ecosistema CTCI. Estas orientaciones integran explícitamente los aprendizajes del análisis comparado, el diagnóstico nacional y las reflexiones del trabajo con expertos, poniendo el acento en el sentido estratégico de innovar, las capacidades humanas, la articulación ecosistémica y la gobernanza de datos e infraestructuras digitales como condiciones habilitantes del valor público.

Este informe no busca ofrecer un catálogo de soluciones, sino criterios estratégicos para orientar decisiones públicas: definir valor público con legitimidad democrática, institucionalizar la colaboración y el aprendizaje, crear condiciones para experimentar con seguridad y ética, y alinear las capacidades del ecosistema CTCI con los desafíos misionales del Estado.

I. Marco Conceptual Actualizado sobre Innovación Pública como Función Sistémica del Ecosistema CTCI

1. Del paradigma de eficiencia al paradigma de valor público

La gestión pública contemporánea ha transitado —al menos en su narrativa— desde el paradigma de la eficiencia (New Public Management) hacia un enfoque centrado en la creación de Valor Público (VP). En este marco, el éxito no se mide solo por la velocidad o el costo de los procesos, sino por resultados socialmente valiosos, legitimidad democrática y satisfacción ciudadana.

El triángulo estratégico de Moore ordena la acción estatal en tres vértices que deben sostenerse en equilibrio: (i) un propósito de valor público claramente definido y legítimo; (ii) una capacidad operacional efectiva (personas, procesos, datos, tecnologías y presupuesto); (iii) y un ambiente de autorización que provea respaldo político, social y jurídico.

La innovación pública, por tanto, no es meramente “hacer algo nuevo”, sino garantizar que lo nuevo funciona y crea valor público verificable. En este sentido, la definición de Geoff Mulgan (2007) es fundamental, pues establece que: “la innovación en el sector público consiste en nuevas ideas que funcionan para crear valor público. Las ideas tienen que ser al menos en parte nuevas (en lugar de solo mejoras); tienen que ser implementadas (en lugar de ser solo buenas ideas); y tienen que ser útiles para las personas” De esta forma, la innovación es validada no por su intención de cambio, sino por su efectividad probada en la generación de valor legítimo para la ciudadanía.

El marco conceptual del valor público exige que el Estado abandone el trabajo aislado (el modelo de “silos”) para abordar los problemas complejos que desbordan sus capacidades internas, transitando hacia un modelo de innovación colaborativa. Esta perspectiva se alinea con la visión de la innovación como una función sistémica que se nutre de la interacción de múltiples actores. El experto Jacob Torfing (2019) sintetiza esta práctica al definirla como: “el desarrollo y la aplicación de nuevas soluciones que surgen de la intensa interacción entre dos o más actores, a menudo de diferentes sectores, con el objetivo de resolver un problema público complejo o crear nuevo valor público.” En este sentido, la colaboración deja de ser un mero requisito

procedimental para convertirse en la verdadera infraestructura social de la innovación, donde el conocimiento, la legitimidad y los recursos se articulan en red para producir soluciones robustas y sostenibles.

El tránsito hacia el paradigma de valor público obliga a concebir la innovación no solo como un proceso interno o colaborativo, sino desde una visión sistémica. Esta visión implica reconocer que la capacidad de generar valor público está distribuida y determinada por la calidad de las interconexiones en todo el ecosistema de ciencia, tecnología, conocimiento e innovación (CTCI). Bajo este enfoque, la OCDE (2017) ha sido enfática al señalar que "La innovación sistémica en el sector público requiere comprender y actuar sobre las interconexiones e interdependencias entre los diferentes componentes del sistema (organizaciones, políticas, stakeholders y regulaciones) en lugar de centrarse solo en partes aisladas. Su objetivo es impulsar cambios fundamentales en los patrones de comportamiento y en las estructuras de gobernanza." Por lo tanto, el rendimiento sistémico del Estado no se logra con proyectos puntuales de "innovación", sino mediante la alineación estratégica de reglas, incentivos, capacidades y plataformas compartidas que faciliten y sostengan una cultura de transformación institucional a largo plazo.

2. La innovación pública como función sistémica del ecosistema CTCI

Entendida como función sistémica, la innovación pública: a) es una capacidad distribuida en el Estado, no un área o programa puntual; b) depende de reglas del juego (normas, estándares, incentivos) que habilitan colaboración interinstitucional y con el ecosistema CTCI; c) requiere plataformas compartidas (datos, identidad, interoperabilidad) con gobernanza y resguardos éticos; d) se nutre de ciclos de aprendizaje que combinan evidencia, participación y experimentación.

La visión de la innovación como función sistémica está en línea con la perspectiva anticipatoria desarrollada por el Consejo CTCI, que entiende el futuro como un campo de acción colectiva donde la ciencia, la tecnología y la innovación son motores de transformación institucional y social (Consejo CTCI, 2023; González, Villarroel & Díaz, 2024). Estos enfoques enfatizan que la innovación pública no es solo un proceso técnico, sino una práctica cívica orientada a la sostenibilidad, la equidad y la legitimidad democrática.

En este enfoque, la colaboración no es un adorno procedimental: es la infraestructura social de la innovación. Ninguna institución por sí sola integra las capacidades necesarias para abordar problemas complejos; las soluciones emergen en red, cuando se articulan conocimientos, recursos y legitimidades entre Estado, academia, sector privado y sociedad civil. Por ello, el rendimiento sistémico depende de: (i) objetivos compartidos (misiones), (ii) arreglos de gobernanza claros, (iii) estándares y protocolos que viabilicen cooperación, (iv) e incentivos que premien la creación de valor público por sobre los silos.

3. Tres ejes interdependientes de la innovación pública sistémica

El marco propone tres ejes que deben gestionarse de forma coordinada. El déficit en uno de ellos tiende a arrastrar a los otros.

3.1. Eje de la misión: valor público y políticas orientadas por misiones

Este eje define el “para qué”: problemas públicos priorizados, objetivos medibles, población objetivo y criterios de valor. Las misiones alinean a múltiples actores en torno a metas compartidas y temporales, habilitando carteras de proyectos y experimentos coordinados. El diseño de estas estrategias es considerado un imperativo en la innovación para grandes desafíos sociales (BID, 2025). De hecho, Mariana Mazzucato (2018) conceptualiza las misiones como “grandes desafíos audaces e inspiradores, con objetivos ambiciosos y medibles, que requieren múltiples tipos de innovación e inversiones a través de diferentes sectores. Su rol es dirigir el portafolio de innovación hacia metas comunes”. De acuerdo con los reportes de futuros del Consejo CTCI (2023, 2024), las políticas orientadas por misiones requieren ser leídas en el contexto de las grandes transiciones que configuran el futuro nacional —digital, biológica, de sustentabilidad y de gobernanza democrática—. Estas misiones deben traducirse en orientaciones de Estado que integren ciencia, tecnología y conocimiento en función de desafíos sociales concretos, alineando a actores públicos, privados y ciudadanos bajo propósitos compartidos.

3.2. Eje institucional: rediseño y capacidades de gobernanza

Este eje configura el “con qué” y el “cómo”: estructuras, reglas, competencias y financiamiento que permiten sostener la innovación en el tiempo. Como argumenta



Christian Bason (2010), "La innovación tiene que ver tanto con procesos, estructura y cultura como con ideas. Requiere de una arquitectura institucional para ser sostenida, que incluya incentivos, recursos y el espacio para la experimentación y el aprendizaje".

3.3. Eje de la experimentación: aprendizaje, evidencia y democracia experimental

Este eje establece el "dónde y con quién" se aprende: portafolios de experimentos controlados, prototipos y pilotos en contextos reales, con evaluación temprana y criterios de decisión (continuar, adaptar o abandonar). La experimentación y el aprendizaje institucional son prácticas esenciales para la innovación (States of Change, 2022). En consonancia con el enfoque de anticipación del Consejo CTCI (2023, 2024), la experimentación pública se reconoce como una forma de "democracia experimental", en la que la validación del conocimiento ocurre mediante el diálogo entre evidencia científica, experiencia ciudadana y deliberación política.

II. Revisión de Modelos y Enfoques Internacionales Relevantes

1. Fundamentos del valor público: Una discusión crítica y ampliada

El concepto de Valor Público (VP) constituye la piedra angular de la gestión pública contemporánea y es la brújula del Eje de la Misión en la innovación sistémica. Mark Moore (1995) estableció que la tarea esencial de todo directivo público es la creación de VP, entendido como el conjunto de beneficios tangibles e intangibles que el Estado genera para la sociedad en su conjunto. Este marco, consolidado por autores como Benington, Stoker y Hartley, permitió reemplazar la lógica de la "eficiencia" propia del New Public Management (NPM) por una orientación basada en legitimidad, colaboración y resultados.

La discusión académica posterior ha enriquecido y complejizado el concepto:

1. VP como Renovación Cívica: Benington (2011) profundizó esta noción al argumentar que el VP no se limita a la entrega de servicios, sino que abarca la renovación de las relaciones cívicas y el fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para abordar sus propios desafíos.
2. VP como Proceso y Resultado: El Center for Public Impact (CPI, 2021), en su modelo adaptado, reafirma que el VP es tanto un resultado (logro de metas sociales) como un proceso (garantizar procedimientos justos, escucha directa y legitimidad), subrayando que el cómo es tan importante como el qué.
3. VP y el Rol Proactivo del Estado: Desde una crítica a la economía convencional, Mazzucato (2019) impulsa una visión más ambiciosa, argumentando que el VP debe ser el motor para crear y dar forma a los mercados en función de propósitos públicos, rechazando el marco tradicional de la "corrección de fallas de mercado" y vinculando directamente el VP con la inversión en innovación (Eje Misión).
4. VP y la Gestión por Resultados: En América Latina, la noción de VP se ha articulado fuertemente con la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012) define el VP como los cambios sociales observables que el Estado realiza como respuesta a las

necesidades sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática.

5. VP y Gobernanza Compleja: Finalmente, Alford y O'Flynn (2009) advierten que, si bien el VP es un concepto poderoso, su aplicación en la práctica exige resolver la tensión inherente entre los diversos criterios de valor (ej. eficiencia vs. equidad) y lograr la alineación en un entorno de gobernanza fragmentado.

El Triángulo Estratégico de Moore —Valor Público, Capacidad Operacional y Ambiente de Autorización— sigue siendo la herramienta central para diagnosticar esta alineación estratégica. La innovación, desde esta perspectiva, solo puede considerarse exitosa si fortalece simultáneamente estas tres dimensiones.

2. Modelos de innovación colaborativa y co-creación

La literatura contemporánea posiciona la co-creación como un principio estructural de la innovación pública. Sørensen y Torfing (2017) sostienen que la innovación colaborativa surge como una práctica de gobernanza esencial para resolver los llamados "problemas complejos" (wicked problems), aquellos que resisten soluciones convencionales y exigen la combinación de conocimientos situados, técnicos y ciudadanos.

Bason (2010) y Hartley, Sorensen y Torfing (2013) consolidan que, en este modelo, los ciudadanos dejan de ser "usuarios" para convertirse en co-productores de valor público, y los equipos estatales actúan como articuladores de procesos intersectoriales. La OCDE (2019) destaca que la legitimidad del VP —un aspecto clave del Eje de la Misión— depende directamente de la calidad de la colaboración entre instituciones y ciudadanía. En este sentido, Criado, Larrinaga y Torres (2020) enfatizan que la co-creación se ha convertido en un mecanismo de democracia experimental, ya que no solo mejora resultados, sino que refuerza la confianza y reconstruye tejido cívico (vinculándose directamente al Eje de la Experimentación). La dimensión colaborativa no es un complemento metodológico: es una estrategia de gobernanza democrática.

3. Modelos sistémicos y de capacidades dinámicas

La innovación pública no es un acto puntual, sino una capacidad organizacional que se desarrolla mediante aprendizaje y adaptación. Este enfoque, esencial para el Eje Institucional, requiere una visión sistémica que trascienda la mejora incremental. Mazzucato (2021) refuerza esta idea desde la economía de la innovación al argumentar que el Estado no debe limitarse a "arreglar fallas de mercado", sino a "dar forma" y "crear nuevos mercados" a través de una dirección clara (Eje de la Misión).

Oliveira y Santos Júnior (2018) proponen un enfoque de capacidades dinámicas que explica cómo la innovación fortalece los vínculos entre entrega de servicios, adquisición de recursos, co-producción y compromiso público. El trabajo de Kattel (2022) refuerza esta visión al conceptualizar las capacidades dinámicas en el sector público como un conjunto de rutinas para renovar las capacidades organizacionales y reconfigurar las políticas en respuesta a un entorno cambiante. Específicamente, Gieske, Van der Voet y Groeneveld (2016) describen estas capacidades dinámicas como esenciales para sostener la innovación transformacional, operando en tres dimensiones clave: interpretación (sense-making), conexión (connecting), y modelado/transformación (shaping) de las prácticas y el entorno institucional.

En contextos complejos, los gobiernos deben equilibrar innovación incremental (mejoras) e innovación transformacional (cambios estructurales). Los modelos sistémicos destacan la necesidad de portafolios de innovación con distintos grados de riesgo y horizonte temporal, cuya sostenibilidad institucional depende de estructuras que gestionen estas interdependencias —no de proyectos individuales—.

4. Innovación anticipatoria y gestión de la incertidumbre

La innovación anticipatoria (Eje Experimentación/Misión) se ha consolidado como la respuesta de los gobiernos a la complejidad acelerada y la necesidad de navegar la incertidumbre. La OCDE y su Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI) proponen un enfoque que combina prospectiva, datos y experimentación para preparar respuestas a desafíos futuros. Este modelo reconoce que las políticas públicas deben diseñarse no solo para resolver problemas existentes, sino para explorar y ensayar alternativas frente a futuros posibles.

La OCDE (OECD/OPSI, 2020) define la innovación anticipatoria como una "función esencial de gobierno" destinada a "identificar y actuar sobre la incertidumbre" y "dar forma activa al futuro, en lugar de simplemente reaccionar ante él". Este enfoque fortalece la capacidad estatal para operar con incertidumbre, invirtiendo en inteligencia de datos, capacidades de análisis predictivo y una cultura organizacional orientada al aprendizaje. También requiere legitimidad: los ciudadanos deben comprender y participar en las decisiones sobre los riesgos y compensaciones que implican estas políticas.

En Chile, esta visión ha sido adoptada formalmente por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (CTCI). La Anticipación y el análisis de tendencias es una línea de trabajo permanente del Consejo, respondiendo a su misión de asesorar al Presidente de la República en el análisis prospectivo de las tendencias de desarrollo globales (Consejo CTCI, 2023).

El ejercicio "Chile Crea Futuro al 2050", impulsado por el Consejo CTCI (2023), es el ejemplo más claro de esta práctica. Este esfuerzo de prospectiva —que abarca tendencias como la Revolución Digital, la Revolución Biológica, la Crisis de la Democracia y la Sustentabilidad Planetaria— es una invitación a dibujar "relatos colectivos de futuro" (Díaz, 2023).

Esta práctica, crucial para el Eje de la Experimentación, exige que el país se embarque en una política pública prospectiva que trascienda la inmediatez y construya una capacidad de "navegar la incertidumbre" mediante la articulación de actores expertos, la academia y la ciudadanía (U. de Chile, 2024).

5. Principios comunes en experiencias comparadas

A partir del análisis comparado de marcos institucionales de la OCDE/OPSI y las lecciones de las economías emergentes se identifican cinco principios transversales que demuestran la interdependencia de los ejes (Misión, Institucional, Experimentación), siendo la clave su integración sistémica.

- **Orientación al valor público e impacto social (misión):** la innovación se justifica y legitima solo cuando se traduce en una mejora verificable de los

resultados para la ciudadanía y fortalece la confianza cívica (OCDE, 2024). Este principio rechaza la innovación como fin en sí mismo.

- **Apertura, colaboración y co-creación (experimentación):** la innovación requiere redes interinstitucionales y cívicas, con procesos deliberativos. La OCDE (2015) enfatiza que la capacidad de una organización para innovar depende directamente de la información y los incentivos que ofrece una cultura abierta a la colaboración y a la participación ciudadana.
- **Capacidad para la experimentación y aprendizaje (experimentación):** los gobiernos más exitosos institucionalizan la prueba, el error y la adaptación. La clave reside en la capacidad de administrar el riesgo inherente a la innovación, transformando los fracasos en conocimiento y no en castigo (Criado et al., 2017).
- **Infraestructura digital cívica y gobernanza de datos (institucional):** los datos son una infraestructura compartida, no propiedad de un servicio. Su gobernanza ética y transparente es condición del valor público. La digitalización debe ser un catalizador de la apertura y la confianza, no un mecanismo de silo (CAF y OCDE, 2019).
- **Rediseño institucional y fortalecimiento estatal (institucional):** las innovaciones sostenidas se apoyan en marcos normativos estables, financiamiento plurianual y capacidades intermedias distribuidas. Esto evita que la innovación se convierta en un “silo” aislado y garantiza su presencia en todas las organizaciones (OCDE/OPSI, 2023).

6. Lecciones críticas del movimiento global de innovación pública: El Desafío de la institucionalización

La experiencia internacional de la última década en la creación de unidades especializadas y laboratorios de innovación pública (LIP) ha revelado una paradoja de la sostenibilidad. Gran parte de estos programas se apoyaron en liderazgos individuales ("campeones") o en el financiamiento transitorio de proyectos, lo que limitó su capacidad de arraigo y escalamiento. Iniciativas emblemáticas como MindLab en Dinamarca o Nesta en el Reino Unido —así como la mayoría de los laboratorios latinoamericanos— ilustran cómo la falta de estructuras estables de gobernanza, la rigidez burocrática y el financiamiento incierto terminan por erosionar el aprendizaje institucional acumulado.

La principal lección crítica es que sin institucionalización, la innovación se disuelve. El investigador Ramírez-Alujas (2020) acuñó el término "laboratorismo" para describir y criticar este fenómeno, donde la innovación se confina a unidades aisladas que no logran permear o transformar la estructura y los procesos fundamentales del gobierno. Esta crítica implica que el valor de un laboratorio no reside en su capacidad de generar proyectos piloto, sino en su aptitud para transferir capacidades de experimentación, gestión del riesgo y aprendizaje al core de la administración. Juan Pablo Luna (2025) señala que se requiere una acción estatal de largo plazo que va mucho más allá de las soluciones de bajo impacto que suelen generar los laboratorios aislados.

Este debate sobre la fragilidad se ha profundizado en América Latina, donde la inestabilidad política e institucional acelera el riesgo de extinción. El estudio "Ciclos de vida de laboratorios de innovación pública" (Werneck et al., 2020), una colaboración entre el (011).lab de São Paulo y GNova, utiliza una metáfora biológica para conceptualizar las trayectorias. Los autores identifican que los laboratorios atraviesan etapas de "Infancia, Adolescencia y Madurez", cada una con desafíos distintos (como asegurar el presupuesto o legitimar su valor), y postulan que la falta de integración sistémica a menudo conduce a la muerte de la unidad. En este sentido, la capacidad para innovar debe arraigarse en marcos normativos, estructuras colaborativas y sistemas de rendición de cuentas, y no depender de personas o proyectos efímeros.

Al mismo tiempo, el campo enfrenta el riesgo de caer en un retro-futurismo, reproduciendo modelos y discursos de la década pasada sin atender a la complejidad y la interdependencia de los nuevos desafíos: la crisis climática, la desigualdad estructural, la gobernanza de la IA y la erosión de la confianza pública (Trein & Vagionaki, 2024).

La innovación pública contemporánea debe, por tanto, redefinirse como una estrategia sistémica de colaboración y aprendizaje, orientada a crear valor público en contextos de cambio acelerado. Este nuevo enfoque exige trascender el mero proyecto de laboratorio y priorizar el rediseño institucional para que la capacidad de experimentación se convierta en una función central y permanente del Estado.

III. Diagnóstico de capacidades, marcos normativos e instrumentos en Chile

1. Marcos normativos y estratégicos: La tensión entre lo digital y lo sistémico

Chile cuenta con un conjunto de estrategias y marcos que, aunque conceptualmente avanzados, muestran una débil articulación práctica y una fragmentación institucional.

La Estrategia de Gobierno Digital 2030 define seis ejes, tres transformadores (servicios digitales centrados en las personas, gestión inteligente basada en datos, sector público eficiente) y tres habilitadores (gobernanza, talento digital, infraestructura pública digital). Si bien su narrativa se centra en las personas, aún carece de mecanismos sistemáticos de co-creación y evaluación participativa que permitan traducir la digitalización en valor público legítimo (Ramírez-Alujas, 2023).

El marco normativo para la experimentación y la digitalización evidencia una clara asimetría:

- Compromiso Formal vs. Marco de Protección: Chile adhiere a la Declaración sobre Innovación en el Sector Público de la OCDE (2019), lo que demuestra un compromiso formal con la exploración y la experimentación. No obstante, el país aún carece de un marco jurídico específico que proteja, regule y promueva la experimentación institucional como parte legítima del quehacer público (OCDE/OPSI, 2021).
- Ley de Transformación Digital (LTD): La Ley N° 21.180 establece bases sólidas para la digitalización administrativa, pero su foco principal es la eficiencia en el proceso administrativo y la interoperabilidad documental. Tal como señalan González, Villarroel y Díaz (2024), la LTD "no aborda la innovación como una práctica estructural de política pública orientada a desafíos complejos", limitando el alcance de la transformación a la dimensión procedimental sin incidir directamente en el Eje de la Misión o de la Experimentación democrática.

- Rol Simbólico del Laboratorio de Gobierno: En este contexto normativo incompleto, el Laboratorio de Gobierno (LabGob) cumple un rol simbólico y normativo de facto, al ofrecer lineamientos y legitimidad práctica para los procesos experimentales orientados a la creación de valor público. Sin embargo, persiste la necesidad de contar con un régimen que institucionalice la prueba y el aprendizaje como componentes formales del ciclo regulatorio y de diseño de políticas.

2. Instrumentos habilitadores y el desafío de la articulación sistémica

La capacidad de innovación sistémica en Chile se apoya en instrumentos que, aunque potentes individualmente, operan con desafíos de articulación y gobernanza.

- Estrategia Nacional de Datos (END): Plantea un enfoque basado en tres ejes: ecosistema, personas y tecnología. Su diagnóstico reciente ha reconocido la persistente fragmentación analítica, duplicidades y falta de visión integrada (Ministerio de Ciencia, 2023). La gobernanza de datos sigue siendo sectorial y reactiva, lo que impacta directamente en la capacidad de las agencias de trabajar de forma colaborativa y orientada a misiones complejas.
- Infraestructura Digital y Dimensión Ética: La Identidad Digital y la Infraestructura Pública Digital constituyen los cimientos para servicios interoperables y seguros, esenciales para el Eje Institucional. Sin embargo, la dimensión ética de la digitalización avanza más lento que la adopción tecnológica. No existe aún una infraestructura de ética pública que regule de forma transversal el uso de datos, algoritmos e Inteligencia Artificial (IA), lo que genera riesgos de desconfianza y erosión del ambiente de autorización.
- Desafíos Públicos de Innovación (ANID): Este instrumento, administrado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, vincula la oferta científico-tecnológica con problemas del Estado, transformando desafíos en proyectos de investigación aplicada. Aunque su alcance es aún limitado, representa el vínculo más directo entre el Ecosistema CTCL y el Eje de la Misión, proveyendo un mecanismo formal de compra pública de innovación.

3. Capacidades institucionales clave

El sistema cuenta con recursos valiosos:

Iniciativa	Institución	Valor Descriptivo
Índice de Innovación Pública (IIP)	Laboratorio de Gobierno / Min. Hacienda	Mide las capacidades de innovación de los servicios públicos, permitiendo un diagnóstico sistemático de las fortalezas y debilidades institucionales. Al cuantificar el estado de la innovación, orienta las políticas de fortalecimiento y subraya la importancia de invertir en capacidades habilitantes para maximizar el impacto de los procesos innovadores. Ha demostrado avances significativos en la dimensión de colaboración y apertura en el desarrollo de innovaciones.
Red de Innovadores Públicos	Laboratorio de Gobierno	Es una comunidad de aprendizaje que conecta y entrena a funcionarios públicos, acelerando la descentralización de prácticas y capacidades para innovar. Su valor radica en la movilización de personas y el fortalecimiento de redes de colaboración entre distintas instituciones, superando los silos y fomentando la visión sistémica y el intercambio de metodologías y resultados. Contar con una red de más de 30.000 personas, donde el 80% son servidores públicos, constituye una capacidad institucional única: permite difundir aprendizajes, compartir experiencias y consolidar una cultura de servicio público orientada a la mejora continua y a la innovación colaborativa.

Iniciativa	Institución	Valor Descriptivo
Laboratorio Ciencia Pública	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MINCTCI)	Este programa tiene como objetivo promover la socialización del conocimiento a través de actores e instituciones, contribuyendo a la apropiación social de la Ciencia, la Tecnología, el Conocimiento y la Innovación. El valor de su línea de "Laboratorio Ciencia Pública" es apoyar el diseño y desarrollo de proyectos comunitarios que comunican conocimientos locales, vinculando la ciencia y la tecnología directamente con la ciudadanía y el territorio.
Programa Cecrea(Crea y Crece)	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	Cecrea (Crea y Crece) es un programa del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio que promueve el derecho a imaginar y crear de niños, niñas y jóvenes (NNJ) de 7 a 19 años. Su valor reside en desarrollar experiencias creativas de aprendizaje que fomentan la ciudadanía creativa a través de la convergencia de las artes, las ciencias, las tecnologías y la sustentabilidad, ofreciendo espacios para la indagación, la experimentación y la creación.
Desafíos Públicos de Innovación (ANID)	Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID)	Este instrumento es crucial para la articulación CTCI-Estado, ya que transforma problemas públicos complejos del Estado en proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico. Su valor es doble: alinea la oferta científico-tecnológica con las demandas reales del sector público y legitima la investigación como motor de soluciones concretas para desafíos sociales.

Iniciativa	Institución	Valor Descriptivo
Programa Ágil	Laboratorio de Gobierno	Es un servicio del Laboratorio de Gobierno que acompaña a las instituciones públicas en la co-creación de soluciones concretas a problemáticas de impacto ciudadano. Su valor es proveer una metodología flexible y centrada en las personas para transformar procesos o servicios, instalando en los funcionarios públicos las prácticas de innovación y diseño de servicios.
Política de Compra Pública: Innovación en las Compras	Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra)	Su valor estratégico radica en utilizar el poder de compra del Estado como una herramienta de demanda para impulsar la innovación, la economía y el desarrollo tecnológico en el sector privado. Este mecanismo permite a las instituciones públicas adquirir soluciones que no existen aún o que requieren I+D, transformando al Estado en un <i>primer comprador</i> que asume riesgos para resolver desafíos públicos complejos, alineando así los instrumentos CTCI con las misiones públicas.
Planes y Ejes de Gobierno Abierto	Secretaría General de la Presidencia / Sociedad Civil	Los enfoques de innovación pública orientados al Gobierno Abierto destacan que la co-creación no solo mejora los resultados de las políticas y servicios, sino que también fortalece la confianza entre ciudadanía e instituciones y contribuye a reconstruir el tejido cívico. Este tipo de estrategias implican un compromiso sostenido con la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, convirtiéndose en un pilar de la gobernanza democrática moderna. Al integrar múltiples perspectivas y actores, estos enfoques amplían la legitimidad de las decisiones públicas y fomentan una cultura colaborativa que agrega valor al ecosistema de innovación.

Iniciativa	Institución	Valor Descriptivo
Mesa Estratégica de Servicios al Usuario (MESU)	Sectorial/Interinstitucional (Ej. Min. Hacienda, Subsecretaría de Servicios)	Plataforma de colaboración interinstitucional para la modernización de la gestión y el diseño de servicios públicos. Su valor reside en fomentar la adopción de metodologías de diseño centrado en las personas, mejorar la experiencia usuaria y promover la interoperabilidad de servicios clave. Constituye un mecanismo de gobernanza que busca estandarizar y escalar prácticas de innovación incremental con foco en la mejora de la atención ciudadana.

IV. Análisis de calce entre la oferta institucional y necesidades del Ecosistema

1. Sinergias y fortalezas

El ecosistema chileno exhibe sinergias que demuestran una alineación conceptual, aunque no siempre operativa, entre los instrumentos clave y el paradigma de valor público.

- Alineación Conceptual y Estratégica: La Estrategia de Gobierno Digital, la Estrategia Nacional de Datos y los Desafíos Públicos (ANID) comparten un lenguaje y principios orientados a la creación de valor público, indicando una convergencia en la narrativa del Eje de la Misión.
- Articulación CTCI-Estado: La Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) a través de los Desafíos Públicos representa el puente más tangible y formal entre el conocimiento científico-tecnológico y la resolución de problemas en la política pública.
- Plataformas de Capacidades y Redes: El Índice de Innovación Pública (IIP) y la Red de Innovadores Públicos constituyen plataformas esenciales que fortalecen las capacidades internas y las redes de aprendizaje dentro del Estado. La Red de Innovadores, en particular, demuestra una capacidad de sostenibilidad relacional crucial para el Eje Institucional, incluso con presupuestos reducidos.
- Conexión Territorial y Digital: Los laboratorios territoriales conectan la innovación territorial con la resolución de problemas a nivel local, incluyendo iniciativas como los Laboratorios de Ciencia Pública del MINCTCI y el programa Cecrea, que fomentan la colaboración abierta y la ciudadanía creativa.

2. Tensiones y brechas estructurales

A pesar de estas fortalezas, existen tensiones y brechas estructurales que impiden que la innovación pública opere como una función sistémica integrada, afectando la sostenibilidad de los tres ejes: Misión, Institucional y Experimentación.

Brecha Estructural	Descripción y Tensión
Escalamiento vs. rigidez organizacional	<p>La estructura jerárquica y los ciclos presupuestarios anuales restringen el aprendizaje institucional. Las innovaciones se agotan en pilotos sin mecanismos de continuidad ni financiamiento plurianual. Este fenómeno ha sido documentado en la región; Báez et al. (BID, 2022) señalan que la rigidez de los sistemas de planificación y presupuestación es la principal barrera que condena las iniciativas de innovación en América Latina a la irrelevancia a gran escala.</p>
Gobernanza de datos vs. fragmentación analítica	<p>La gestión de datos sigue siendo sectorial y reactiva: cada ministerio opera con sus propios criterios, generando duplicidades y falta de interoperabilidad. Esta brecha no es solo tecnológica, sino de gobernanza. Almaraz (2020) subraya que la persistencia de "silos de información" en el Estado es un problema de cultura organizacional que impide construir la inteligencia colectiva necesaria para políticas basadas en evidencia.</p>
Transformación digital vs déficit ético	<p>El ritmo de digitalización supera el desarrollo de marcos éticos y de rendición de cuentas. La ausencia de una infraestructura de ética pública para datos, algoritmos e IA debilita la confianza ciudadana y la legitimidad institucional. Vilaboa (2023) enfatiza que la legitimidad del Estado digital depende hoy de la implementación de una 'ética algorítmica' que garantice la transparencia, equidad y rendición de cuentas, condiciones indispensables para el Ambiente de Autorización.</p>
Co-creación vs. Control gubernamental	<p>Si bien la co-creación se ha instalado como principio en los discursos y metodologías, muchas experiencias carecen de transparencia y claridad en su desarrollo. Zurbriggen (2022) critica que los procesos participativos a menudo se reducen a una "co-creación simbólica" o de fachada, donde la falta de retroalimentación transparente sobre el uso de los aportes ciudadanos erosiona la confianza y reduce el valor público generado, debilitando la conexión con el Eje de la Experimentación democrática.</p>

Brecha Estructural	Descripción y Tensión
Déficit de colaboración interinstitucional	<p>El trabajo en red depende más de voluntades individuales que de estructuras o incentivos formales. La falta de coordinación normativa entre las estrategias de digitalización, datos e innovación mantiene una lógica de silos institucionales. El propio Ministerio de Hacienda (2024) reconoce que, a pesar de los avances en la gobernanza de modernización, la coordinación intersectorial sigue siendo el principal desafío de gestión, lo que impide una visión sistémica coherente e integrada.</p>
Innovación y experimentación sin marco normativo¹	<p>Aunque Chile adhiere a la Declaración sobre Innovación del Sector Público (OCDE, 2019), carece de un régimen jurídico que reconozca la prueba y el aprendizaje como parte legítima del ciclo regulatorio y del diseño de políticas. La OCDE/OPSI (2023) insiste en la necesidad de crear marcos de "experimentación legítima" (<i>regulatory sandboxes</i>) para proteger la innovación y reducir el riesgo legal, un vacío que limita el Eje de la Experimentación en Chile.</p>

¹ NdA: Es interesante recordar la discusión que tuvo lugar entre 2014 y 2017, en el contexto de la creación del Laboratorio de Gobierno. En ese período, el Ministerio de Economía impulsó la idea de formular una política de innovación pública. Finalmente, se entendió que dicha política se materializaba operacionalmente en el Laboratorio de Gobierno, por lo que el proyecto de política no prosperó. A casi diez años de esa discusión, y considerando que hoy existe una institucionalidad consolidada y con reconocida influencia en diversas organizaciones del Estado, resulta pertinente retomar aquel esfuerzo institucional orientado a la creación de una política nacional de innovación pública.

V. Identificación preliminar de orientaciones para el fortalecimiento de la innovación pública

El análisis nacional e internacional converge en una constatación crítica: Chile no enfrenta un déficit de instrumentos, capacidades ni discursos en materia de innovación pública, sino un problema de arquitectura sistémica, gobernanza y sentido. Las estrategias, programas y comunidades existen, pero operan de manera fragmentada, dependientes de liderazgos individuales y ciclos políticos, lo que limita su capacidad de generar transformaciones sostenidas. Como ha sido señalado por diversos expertos, la innovación pública en Chile “no carece de talento ni de experiencias, sino de un mandato claro, protegido y compartido que la reconozca como una función estratégica del Estado” (CTCI, 2025b).

En este contexto, la innovación pública continúa siendo percibida —y gestionada— como un conjunto de proyectos, metodologías o iniciativas voluntarias, más que como una capacidad estructural vinculada al ejercicio del poder público, la legitimidad democrática y la sostenibilidad del Estado. Esta situación se ve agravada por una cultura organizacional marcada por el “cero error”, la hiperlegalización de la gestión, la presión presupuestaria de corto plazo y el temor al control ex post, factores que inhiben la experimentación, el aprendizaje y la colaboración interinstitucional (CTCI, 2025b).

La tarea, por tanto, no consiste en crear nuevas capas institucionales, sino en reordenar, dotar de coherencia y sentido estratégico a los esfuerzos existentes, reconociendo que innovar en el Estado implica intervenir dimensiones políticas, culturales y organizacionales profundas. Ello requiere concebir la innovación pública como un ecosistema vivo, capaz de aprender colectivamente, gestionar el riesgo con resguardo ético y adaptarse a contextos de alta incertidumbre.

La pregunta que subyace a este desafío —¿quién se hace cargo del estado del Estado?— no remite a una responsabilidad individual ni a una unidad específica, sino a una función colectiva de cuidado institucional, orientada a preservar y renovar la capacidad del Estado para crear valor público, sostener la confianza cívica y responder a desafíos complejos en el tiempo (Criado & Villodres, 2022). Las orientaciones que se presentan a continuación no constituyen propuestas operativas cerradas, sino

principios estratégicos destinados a estructurar una conversación de alto nivel y servir de base para el proceso de validación.

1. Instalar una visión compartida del valor de innovar en el Estado

La innovación pública requiere un relato común sobre su urgencia y su sentido estratégico. No se trata únicamente de metodologías, proyectos o buenas prácticas, sino de una forma distinta de comprender la misión del Estado en contextos de alta complejidad, desconfianza y transformación acelerada. Las discusiones con expertos evidencian que uno de los principales déficits del ecosistema chileno no es técnico, sino narrativo y político: la ausencia de una visión compartida que legitime la innovación como una tarea central del quehacer estatal, y no como un esfuerzo accesorio o voluntarista (CTCI, 2025b).

Esta carencia de relato tiene efectos prácticos relevantes. En ausencia de una visión clara, la innovación pública queda atrapada entre agendas de modernización administrativa, lógicas de corto plazo y culturas organizacionales orientadas al “cero error”, lo que debilita su capacidad para incidir en los asuntos sustantivos del Estado. Tal como señalaron los expertos, cuando la innovación no está explícitamente vinculada al propósito público, a la creación de valor y a la dignidad del servicio público, se transforma en una carga adicional para equipos ya sobreexigidos, en lugar de una fuente de sentido, orgullo y legitimidad institucional (CTCI, 2025b).

En este marco, el concepto de Valor Público (VP) resulta clave, no solo como categoría analítica, sino como marco ético y político que permite reordenar prioridades, alinear expectativas y dotar de legitimidad democrática a los procesos de innovación. El VP conecta la innovación con resultados socialmente valiosos, pero también con los procesos mediante los cuales el Estado escucha, aprende y rinde cuentas, reforzando la confianza ciudadana (Moore, 1995; Benington, 2011). Desde esta perspectiva, instalar una visión compartida del valor de innovar implica reconocer que innovar es una forma de cuidar el Estado, su capacidad de acción y su vínculo con la sociedad, especialmente en contextos donde la función pública ha sido socialmente desvalorizada (CTCI, 2025b).

Orientaciones estratégicas:

- Establecer un acuerdo de alto nivel que reconozca explícitamente la innovación pública como una función estratégica y transversal del Estado, vinculada al ejercicio de autoridad, al propósito público y a la sostenibilidad institucional, y no solo a agendas de modernización o digitalización (CTCI, 2025b).
- Vincular la innovación pública con una visión país de desarrollo sostenible y bienestar, reforzando su conexión con los grandes desafíos sociales, territoriales y democráticos, y evitando su reducción a mejoras incrementales de procesos internos (CTCI, 2025b).
- Alinear incentivos, reglas y presupuestos bajo el principio del valor público, de modo que innovar no dependa del sacrificio personal ni del heroísmo individual, sino de señales claras y consistentes desde el centro del Estado (CTCI, 2025b).
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de experimentación y co-creación, no como mecanismos de control punitivo, sino como prácticas que refuerzan la legitimidad, el aprendizaje institucional y la confianza ciudadana (CTCI, 2025b).

2. Relevancia y sentido de la innovación pública

Para que la innovación pública logre una institucionalización efectiva, debe conectarse directamente con los asuntos centrales y no delegables de la gestión estatal, es decir, con aquellos desafíos cuya no resolución compromete la misión del Estado, su legitimidad y su capacidad de respuesta frente a la ciudadanía. Las conversaciones con expertos coinciden en que uno de los principales problemas del ecosistema chileno es que la innovación se ha desplazado hacia los márgenes de la gestión, concentrándose en el “cómo” (metodologías, procesos, pilotos) y perdiendo de vista el “para qué” (CTCI, 2025b).

Esta pérdida de relevancia estratégica tiene efectos acumulativos. Cuando la innovación no aborda problemas críticos —seguridad, desigualdad, sostenibilidad, calidad de servicios, confianza institucional— se vuelve prescindible, fácilmente recortable y políticamente frágil. Los expertos advierten que, en ausencia de una conexión explícita con los temas que “le duelen” al Estado y a la sociedad, la innovación pública es percibida como cosmética o simbólica, reforzando el escepticismo interno y externo (CTCI, 2025b). Esta dinámica se ve profundizada por

ciclos políticos cortos, liderazgos orientados al cumplimiento inmediato y una cultura organizacional que penaliza el riesgo y la exploración.

En este sentido, la OCDE/OPSI (2020) subraya que el imperativo de la innovación debe estar vinculado a la capacidad del Estado para enfrentar crisis complejas, gestionar la incertidumbre y transformar el statu quo, no solo para optimizar procesos existentes. Desde la evidencia nacional, esto implica reconocer que la innovación pública solo adquiere sentido cuando se orienta a desafíos misionales, visibles y socialmente relevantes, y cuando es leída como una inversión estratégica en la capacidad futura del Estado, y no como un gasto discrecional de corto plazo (CTCI, 2025b).

Reinstalar la relevancia de la innovación pública supone, además, romper con la lógica del proyecto aislado y avanzar hacia una visión de portafolio, donde distintas iniciativas —incrementales y transformacionales— se articulan en función de objetivos estratégicos compartidos. Los expertos enfatizan que, sin esta conexión con lo “business critical” del Estado, la innovación tiende a agotarse en pilotos exitosos que no escalan o que se descontinúan con los cambios de autoridad, generando frustración y desgaste en los equipos públicos (CTCI, 2025b).

Orientaciones estratégicas

- Enfocar deliberadamente los esfuerzos de innovación en desafíos críticos para la misión del Estado, priorizando aquellos problemas que afectan directamente la legitimidad, la confianza y la capacidad de acción pública, y evitando la dispersión en proyectos desconectados del propósito estratégico (CTCI, 2025b).
- Fortalecer una gobernanza adaptable que combine dirección estratégica central con autonomía institucional para experimentar, aprender y escalar soluciones, reduciendo la dependencia de voluntades individuales y amortiguando los efectos de los ciclos políticos (CTCI, 2025b).
- Promover una lógica de inversión pública orientada al aprendizaje y a la creación de capacidades de largo plazo, superando la lógica presupuestaria anual y la evaluación exclusiva por ejecución de gasto, y reconociendo explícitamente el valor del aprendizaje, incluso cuando los resultados no son inmediatos (CTCI, 2025b).
- Fomentar una cultura de innovación cotidiana, entendida no como una carga adicional, sino como una práctica integrada a la gestión regular de las

instituciones, que devuelva sentido, orgullo y motivación a la función pública al conectar la mejora continua con desafíos reales y relevantes (CTCI, 2025b).

3. Desarrollar capacidades para innovar desde las personas

Las transformaciones sostenibles en el Estado dependen, en última instancia, de personas y organizaciones capaces de aprender, colaborar y adaptarse en contextos de alta presión e incertidumbre. La innovación pública solo logra consolidarse cuando las habilidades relacionales, analíticas y experimentales dejan de ser excepcionales o marginales y se vuelven capacidades estructurales del aparato estatal. Las discusiones con expertos subrayan que el principal cuello de botella para innovar en Chile no es la ausencia de metodologías, sino el deterioro de las condiciones humanas, culturales y organizacionales que permiten aprender y colaborar de manera sostenida (CTCI, 2025b).

Las minutas evidencian un malestar transversal en amplios segmentos del sector público: altos niveles de estrés, desgaste emocional, pérdida de sentido del trabajo y una percepción de desvalorización social de la función pública. Este contexto afecta directamente la disposición a experimentar, asumir riesgos y colaborar, y termina reforzando conductas defensivas y de cumplimiento mínimo. Tal como señalaron los expertos, resulta contradictorio exigir innovación en organizaciones donde las personas operan bajo miedo al error, sobrecarga permanente y ausencia de reconocimiento simbólico y profesional (CTCI, 2025b).

En este sentido, las capacidades para innovar son, ante todo, capacidades para generar confianza, tanto al interior de las organizaciones como entre instituciones. Como argumentan Sørensen y Torfing (2017), la innovación colaborativa —principal vía para abordar problemas complejos— “depende de la existencia de relaciones de confianza sólidas y recíprocas entre los participantes”. La evidencia nacional refuerza esta idea al mostrar que las experiencias más resilientes de innovación pública (como redes y comunidades auto-convocadas) se sostienen más por el orgullo profesional, el sentido de pertenencia y la confianza mutua que por incentivos formales o recursos abundantes (CTCI, 2025b).

Desarrollar capacidades para innovar desde las personas implica, por tanto, abordar explícitamente dimensiones tradicionalmente invisibilizadas en la gestión pública,

como la dignidad del trabajo estatal, el valor de la experiencia acumulada (seniority), la salud organizacional y las habilidades relacionales. Sin una estrategia deliberada en este ámbito, la innovación corre el riesgo de convertirse en una exigencia adicional que profundiza el desgaste, en lugar de una palanca de regeneración institucional (CTCI, 2025b).

Orientaciones estratégicas:

- Desarrollar una capacidad estatal distribuida para innovar, fortaleciendo habilidades de experimentación, aprendizaje adaptativo y colaboración en todos los niveles del Estado, y reconociendo estas competencias como parte del desempeño profesional esperado (CTCI, 2025b).
- Reforzar el rol del Servicio Civil como actor estratégico en la creación de entornos laborales que promuevan liderazgo transformador, bienestar organizacional y aprendizaje continuo, incorporando explícitamente competencias de innovación, colaboración y gestión del cambio en los perfiles directivos (CTCI, 2025b).
- Promover una cultura de evaluación participativa orientada al aprendizaje institucional, que permita capitalizar tanto éxitos como fracasos, reducir el miedo al error y fortalecer la memoria organizacional más allá de las personas individuales (CTCI, 2025b).
- Impulsar y proteger redes y comunidades de práctica interinstitucionales como infraestructuras sociales de la innovación, reconociendo su aporte a la circulación de aprendizajes, al fortalecimiento del orgullo profesional y a la construcción de confianza entre instituciones (CTCI, 2025b).

4. Articular un ecosistema sistémico de innovación, ciencia y tecnología

La innovación pública cumple un rol estratégico como puente entre conocimiento, tecnología y política, permitiendo traducir capacidades científicas y tecnológicas en respuestas concretas a desafíos públicos. Su fortalecimiento depende de la capacidad del Estado para actuar como articulador activo del ecosistema CTCI, orientando la investigación, el desarrollo y la innovación hacia la creación de valor social, territorial y democrático. Las reflexiones surgidas en el taller con expertos en innovación pública ponen de relieve que esta articulación sigue siendo frágil, episódica y altamente

dependiente de voluntades individuales, más que de arreglos institucionales estables (CTCI, 2025b).

El diálogo con especialistas evidenció una desconexión persistente entre el mundo académico-científico y las necesidades reales del Estado, donde el conocimiento producido no siempre dialoga con los problemas públicos prioritarios, y donde las instituciones públicas carecen de espacios, incentivos y capacidades para absorber, traducir y aplicar dicho conocimiento. Esta brecha no responde únicamente a fallas de coordinación, sino a la ausencia de una lógica sistémica que reconozca al Estado no solo como usuario, sino también como co-productor de conocimiento e innovación aplicada (CTCI, 2025b).

Desde una perspectiva sistémica, el rendimiento de la innovación pública depende de la articulación en red de conocimiento, recursos y legitimidad, tal como plantea Mazzucato (2018). Las reflexiones del taller advierten que, cuando esta articulación no existe, el ecosistema CTCI tiende a operar en compartimentos estancos: la academia investiga sin conexión con la política pública, el Estado demanda soluciones de corto plazo sin invertir en capacidades, y la sociedad percibe la innovación como distante o irrelevante (CTCI, 2025b). Este desacople reduce el impacto de la inversión pública en ciencia y tecnología y debilita la legitimidad social del ecosistema en su conjunto.

Articular un ecosistema sistémico implica, por tanto, transitar desde una lógica de transferencia lineal hacia una lógica de colaboración misional, donde los desafíos públicos orienten agendas de investigación, aprendizaje colectivo y experimentación conjunta. Las reflexiones compartidas por los expertos enfatizan que este cambio requiere reconocer explícitamente que la innovación pública es un espacio de mediación entre saberes expertos, experiencia institucional y conocimiento ciudadano, y que su sostenibilidad depende de arreglos que faciliten el aprendizaje mutuo y la adaptación continua (CTCI, 2025b).

Orientaciones estratégicas:

- Impulsar mecanismos de colaboración misional entre el Estado, la academia, el sector privado y la sociedad civil, orientando esfuerzos de investigación e innovación hacia desafíos públicos prioritarios y verificables, más allá de lógicas sectoriales o disciplinares (CTCI, 2025b).

- Consolidar espacios estructurales y permanentes de diálogo, traducción y transferencia de conocimiento aplicable a problemas públicos, superando la lógica de proyectos puntuales y fortaleciendo capacidades de absorción en las instituciones del Estado (CTCI, 2025b).
- Promover una circulación bidireccional del conocimiento, reconociendo al Estado como generador activo de inteligencia, evidencia e innovación aplicada, y no solo como demandante o receptor pasivo de soluciones externas (CTCI, 2025b).
- Concebir la relación entre el ecosistema CTCI y el Estado como un sistema adaptativo, capaz de aprender, reconfigurarse y evolucionar frente a nuevos desafíos sociales, tecnológicos y democráticos, fortaleciendo su legitimidad y relevancia pública en el tiempo (CTCI, 2025b).

5. Gobernanza de datos e infraestructuras digitales para el valor público

En la era digital, la confianza ciudadana y la eficacia institucional dependen crecientemente de cómo el Estado gobierna los datos, los algoritmos y las infraestructuras digitales que median su relación con la sociedad. La digitalización no es un fin en sí mismo, sino una infraestructura cívica que debe fortalecer la legitimidad democrática, la inclusión y la capacidad de anticipación del Estado. Las reflexiones del taller con expertos advierten que, cuando esta infraestructura se desarrolla sin un marco claro de gobernanza y ética, la transformación digital puede profundizar la desconfianza y erosionar el ambiente de autorización necesario para innovar (CTCI, 2025b).

El diálogo con especialistas puso de relieve que Chile ha avanzado con rapidez en digitalización administrativa, pero de forma asimétrica respecto de la gobernanza de datos, la deliberación pública y la ética de las tecnologías emergentes. En particular, la velocidad de adopción de soluciones basadas en datos e inteligencia artificial ha superado la capacidad institucional para definir reglas, responsabilidades y resguardos éticos compartidos, generando tensiones entre eficiencia, control y legitimidad democrática (CTCI, 2025b). Tal como señala Vilaboa (2023), la ausencia de marcos éticos claros en IA debilita el ambiente de autorización y pone en riesgo la confianza pública.

Desde una perspectiva sistémica, los datos y las infraestructuras digitales deben ser entendidos como bienes públicos estratégicos, cuya gobernanza no puede quedar reducida a decisiones técnicas o sectoriales. Las reflexiones del taller enfatizan que la fragmentación de datos, la opacidad algorítmica y la falta de capacidades analíticas compartidas limitan la posibilidad de tomar decisiones informadas, anticipar riesgos y coordinar respuestas interinstitucionales frente a desafíos complejos (CTCI, 2025b). Sin una gobernanza de datos basada en confianza, interoperabilidad y ética, la innovación pública pierde una de sus principales palancas de valor.

Fortalecer esta dimensión implica integrar la gobernanza digital al núcleo de la innovación pública, reconociendo que la capacidad de experimentar, aprender y anticipar depende de infraestructuras confiables, de reglas claras y de una deliberación pública informada. En este sentido, la ética no constituye un freno a la innovación, sino una condición habilitante para su sostenibilidad y legitimidad en el tiempo (CTCI, 2025b).

Orientaciones estratégicas:

- Avanzar hacia una gobernanza de datos basada en confianza pública, interoperabilidad y principios éticos compartidos, superando la fragmentación sectorial y fortaleciendo la legitimidad del uso de datos en la acción estatal (CTCI, 2025b).
- Promover las infraestructuras digitales como bienes comunes, abiertas e inclusivas, diseñadas para facilitar la colaboración interinstitucional, la transparencia y la participación ciudadana, y no solo la eficiencia administrativa (CTCI, 2025b).
- Fortalecer de manera sostenida la capacidad estatal para el análisis de datos, la prospectiva y la toma de decisiones basadas en evidencia, integrando estas capacidades como funciones estratégicas del Estado y no como apoyos técnicos marginales (CTCI, 2025b).
- Integrar la reflexión ética sobre inteligencia artificial, algoritmos y automatización como parte estructural de la agenda institucional, asegurando que la innovación tecnológica contribuya a la creación de valor público, la equidad y la confianza ciudadana (CTCI, 2025b).



VI. Bibliografía

- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Almaraz, J. (2020). Data governance in Latin American public administration: Challenges and opportunities. Inter-American Development Bank (IDB).
- Araujo, K., Garretón, V., Figueroa, A., Salazar, M., & Piquer, J. (2023). Chile crea futuro: Reportes de expertos para cuatro grandes fenómenos de cambio. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo. Santiago, Chile.
- Báez, J., Gómez, E., & Peñalosa, I. (2022). El desafío del escalamiento de innovaciones en el sector público de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value? En J. Benington & M. H. Moore (Eds.), *Public value: Theory and practice* (pp. 13-33). Palgrave Macmillan.
- Benington, J. & Moore, M. (Eds.) (2010). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- BID. (2012). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID Publicaciones.
- BID. (2021). *Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública*. BID Publicaciones.
- BID. (2025). *La era de las misiones: Estrategias de innovación para abordar los grandes desafíos sociales*.
- BID/CAF/OCDE. (2024). *Índice GovTech 2024*.
- Bloomberg Philanthropies & Nesta. (2014). *i-teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta.
- CAF & OCDE. (2019). *CAF y OCDE impulsan la apertura, digitalización e innovación para la generación de valor público*. [Comunicado].
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(2).

- Center for Public Impact (CPI). (2021). Reimagining public value: Our learning journey in King County, Washington.Center for Public Impact.
- Cerrillo i Martínez, A. (2023). La innovación local y las tecnologías disruptivas: la gobernanza inteligente de las ciudades. Claves de Gobierno Local.
- Consejo CTCI. (2023). Chile crea futuro al 2050: Informe final ejercicio de anticipación. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.
- Consejo CTCI. (2025). Informe sobre políticas CTCI en el contexto de grandes transformaciones.
- CTCI (2025b). Documento síntesis de resultados Taller de expertos de innovación pública, 8 de noviembre de 2025. Documento interno.
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (2025). Implicancias de futuro para Chile: Democracia y gobernanza global. Documento técnico. Santiago, Chile.
- Criado, I., Larrinaga, G., & Torres, J. (2020). Open government and public innovation: From theory to practice.Springer.
- Criado, I., & Villodres, I. (2022). La democracia como función del cuidado: Gobernanza abierta, tecnología cívica y valor público. *Revista de Gobernanza Pública*, 9(3).
- Criado, J. I., Rojas-Martín, F., & Silván, A. (2017). Innovación pública abierta: Estrategias, metodologías y casos.Fundación NovaGob.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration Review*, 76(1), 146–166.
- Díaz, S. (2023). [Declaraciones sobre el proyecto Chile Crea Futuro]. Consejo CTCI.
- Filgueiras, F. (2021). Inteligencia artificial en la administración pública: Desafíos de gobernanza digital. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (79).
- Gieske, H., Van der Voet, J., & Groeneveld, S. (2016). Innovation in the public sector: Defining the scope of innovation in a public sector context. *EIPM Working Papers*, 2.
- González, I., Villarroel, K., & Díaz, S. (2024). Reporte de futuros 2024: Cartografías de lo desconocido. Seis fenómenos de transformación global. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo. Santiago, Chile.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821–830.

- Kattel, R. (2022). Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-07).
- Lee, D., & Ma, L. (2020). The role of policy design labs in transferring policy: A conceptual model. *Policy Design and Practice*, 3(2).
- Luna, J. P. (2025). Crisis de la democracia y la gobernanza global: Implicancias de futuro para Chile. Documento técnico. Consejo CTCI.
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented research & innovation in the European Union. European Commission.
- Mazzucato, M. (2019). The value of everything: Making and taking in the global economy. PublicAffairs.
- Mazzucato, M. (2021). Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism. Allen Lane.
- McGann, M., Lewis, J. M., & Blomkamp, E. (2018). The future of the public sector innovation laboratory: The institutionalisation of design-led approaches. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1).
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (2023). Estrategia nacional de datos de Chile: Balance y proyecciones. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. (2024). Informe anual de modernización del Estado y avances en gobernanza intersectorial. (Referencia basada en el último informe oficial disponible).
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.
- Mulgan, G. (2007). Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. NESTA.
- Mulgan, G. (2018). The art of public strategy: Mobilising power and knowledge for the public good. Oxford University Press.
- Mulgan, G., Murray, R., Caulier-Grice, J., & Albury, D. (2010). The Open Book of Social Innovation. The Young Foundation & NESTA.
- OCDE. (2019). Declaración sobre innovación en el sector público. OECD/LEGAL/0450.
- OCDE. (2023). Digital public infrastructure for digital governments. OECD Digital Government Studies.
- OCDE (OPSI). (2020). The innovation imperative in the public sector: From crisis to transformation. OECD Publishing.
- OCDE (OPSI). (2023). Exploring regulatory sandboxes for public sector innovation. OECD Publishing.

- OCDE/OPSI. (2023). Interactive innovation book: Principles of innovation in the public sector. OECD Publishing.
- OCDE/SEGIB. (2024). Las cinco principales tendencias de la innovación pública: Avances para una mayor inclusión en Iberoamérica (No. 62). OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2017). Fostering innovation in the public sector. OECD Publishing.
- OECD. (2015). Panorama de la administración pública: América Latina y el Caribe. OECD Publishing.
- OECD. (2024). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024. OECD Publishing.
- Ramírez-Alujas, Á. (2010). Innovación en la gestión pública y open government. Revista Buen Gobierno, (9).
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2020). La institucionalización de la innovación pública: Superando el "laboratorismo". Revista de Gestión Pública, 9(1).
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2023). La innovación pública y la estrategia de gobierno digital 2030 en Chile. Revista Chilena de Administración Pública, 14(1).
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Collaborative innovation in the public sector: The innovation of governance, but also governance of innovation. Administration & Society, 49(7).
- States of Change. (2022). Learning through experimentation: Practices for government innovation.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? The American Review of Public Administration, 36(1), 41–57.
- The GovLab. (2017). Mapeo de laboratorios de innovación pública en América Latina. New York University.
- Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument for a public innovation doctrine. En The Oxford Handbook of Innovation in Public Management. Oxford University Press.
- Trein, K., & Vagionaki, S. (2024). Why policy failure is a prerequisite for innovation in the public sector. ResearchGate.
- Universidad de Chile. (2024). Universidad de Chile coorganiza escuela formativa sobre capacidades de anticipación a desafíos futuros. Noticias U. de Chile.
- Vilaboa, R. J. (2023). Ética de la inteligencia artificial y valor público: El reto de la confianza en la administración pública latinoamericana. Revista de Gobernanza Pública.



- Werneck, C., Ferrarezi, E., Brandalise, I., Vaqueiro, L., & Bonduki, M. (2020). Ciclos de vida de laboratorios de innovación pública. ENAP.
- Zurbriggen, C. (2022). ¿Innovación para qué? El dilema de la legitimidad y la co-creación en América Latina. CLAD.
- Zurbriggen, C. & Lago, M. G. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329–361.



CTCI

CONSEJO NACIONAL
DE CIENCIA, TECNOLOGÍA,
CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN
PARA EL DESARROLLO