CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
02 SEP 2021
RECIBIDO
Firma..... Hora 18:00

CONGRESO
REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 123/2021-CR

DIEGO BAZÁN CALDERÓN

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS PÚBLICO LA CREACIÓN DE UN LABORATORIO DE GOBIERNO DE INNOVACIÓN PÚBLICA

El Grupo Parlamentario AVANZA PAÍS, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22º literal c) 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el proyecto de Ley siguiente:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS PÚBLICO LA CREACIÓN DE UN LABORATORIO DE GOBIERNO DE INNOVACIÓN PÚBLICA

ARTICULO 1° UNICO

La presente ley tiene por objeto declarar de necesidad e interés nacional la creación de un laboratorio de gobierno de innovación pública; con la finalidad de encontrar soluciones a los problemas públicos, mediante una metodología colaborativa y abierta, brindando un apoyo transversal para mejorar la calidad de los servicios que brinda el estado a través de prácticas innovadoras con un enfoque centrado en las personas.

Lima, 1 de setiembre de 2021

DIEGO BAZÁN CALDERÓN
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2021 17:13:56-0500

II.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los laboratorios de innovación pública, han surgido en el mundo como espacios experimentales, promotores de cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva, distribuida en la sociedad y otros sectores.

En este sentido, para que el gobierno pueda lograr el aprovechamiento de las capacidades de la sociedad civil, los laboratorios de innovación pública surgen como espacios experimentales promotores de cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía, potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad y otros sectores (Ramírez Alujas (2016:172). Según Acevedo y Dassen (2016:19), en esta misma línea, los laboratorios de innovación son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Como contraparte a los organismos públicos tradicionales, en los que el cambio de procesos y políticas implica riesgos y dificultades, los laboratorios de innovación han surgido con el objetivo de asumir esos riesgos. Brevemente, los objetivos de los laboratorios relevados por los autores son: **brindar soluciones innovadoras, acercar el gobierno a la ciudadanía, mejorar políticas públicas, difundir y utilizar datos abiertos**, todo esto a través de actividades de apoyo a emprendedores, eventos, análisis de datos, investigación, desarrollo de plataformas tecnológicas, etc., en términos de transparencia y participación ciudadana (Acevedo y Dassen, 2016:19). Según Mulgan (2014), no existe una definición compartida acerca de qué constituye un laboratorio de innovación, aunque se espera que desarrolle actividades de experimentación en espacios

controlados para demostrar (o no) su efectividad, con el objetivo de generar ideas útiles orientadas a la resolución de necesidades sociales.[1]

Los Laboratorios de innovación han surgido como una forma híbrida de organización para apoyar a las organizaciones públicas en la búsqueda de soluciones innovadoras mediante una metodología colaborativa y abierta, en un contexto de demandas de mayor transparencia y participación por parte de una nueva ciudadanía digital. No obstante, los labs se enfrentan a retos: ser considerados actores clave en temas centrales de la agenda pública; lograr la difusión, adopción y transferencia de las innovaciones, impulsar la sostenibilidad de los ecosistemas de innovación pública.[2]

La búsqueda de solucionar diversos problemas que nuestro país presenta en los diferentes espacios del Sector Público, sobre todo en lo relacionado con el déficit que existe en la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos, y los pocos recursos que al distribuirse no llegan a todos generando desigualdad y exclusión de ciertos grupos, nos lleva a pensar que se deben desarrollar soluciones; por lo tanto; resulta recomendable la exhortación a través de este Proyecto de Ley de naturaleza declarativa para que el Ejecutivo; se detenga a pensar en la imperiosa necesidad de constituir un Laboratorio de Gobierno, para que a través de este, se puedan proponer soluciones acudiendo a los avances tecnológicos y a los nuevos modelos de pensamiento, desarrollando soluciones para cubrir la brecha generada por la desigualdad y exclusión que enfrentan muchos de nuestros con-nacionales.

Según lo señalado en un informe del PNUD titulado Growing Innovation Labs: An Insider´s Guide; reconoce que los Laboratorios de Innovación Pública, brindan oportunidades únicas a los Gobiernos que actualmente están

---

[1] http://www.cyted.org/sites/default/files/doc_goblabs_redinnolabs.pdf
[2] http://www.cyted.org/content/618rt0563-objetivos

abordando problemas de pobreza y desigualdad; y que están promoviendo esfuerzos de democratización y de implantación de una gobernanza más abierta. Estas oportunidades incluyen 5 habilidades para reforzar los servicios públicos, dar grandes saltos tecnológicos (omitiendo tecnologías y enfoques que han sido probados ineficientes e ir directo a aquellos que sí funcionan), ofrecer mejores servicios; y fortalecer el desarrollo económico del país puesto que el producto interno bruto de un país incrementará con su capacidad de innovación.[3]

En países latinos ya se han implementado estos laboratorios de innovación; siendo México el primero en implementarlo a través de un Laboratorio para la ciudad, el cual fue fundado en el 2013, le siguieron en hacerlo Argentina en el 2014 mediante su Laboratorio de Innovación para la ciudad de Buenos Aires; Chile en el 2014 inauguró el Laboratorio de Gobierno, convirtiéndose en el primer laboratorio de alcance nacional en Latinoamérica, después tanto Argentina, como Uruguay, Colombia, Brasil, México y Ecuador, crearon laboratorios de Innovación Pública vinculados a realidades urbanas de sus respectivas ciudades.

Al ser Chile, el primer país en implementar un laboratorio de gobierno, en nuestra Región; nos permitiremos analizar esta experiencia, empezando con señalar que Chile luego de recuperar su democracia en los años 90, empezó a ver la necesidad de lograr una transformación, toda vez que era un Estado que había quedado debilitado durante el gobierno de los militares; es por ello que el gobierno del Presidente Frei (1994-2000) estableció la necesidad de crear una norma de gestión de los servicios públicos en su agenda nacional; y en el año 2000 el Presidente Lagos, crea el Proyecto de Reforma y modernización del Estado; a fin de ponerse al servicio del ciudadano.

---

[3] https://files.thegovlab.org/govlab-paraguay-innovation-labs.pdf

Es en el gobierno de Michelle Bachelet, en el año 2014; que se crea el Laboratorio de Gobierno de Chile, especializado en mejorar los servicios a la ciudadanía. Se crea la Unidad de Modernidad y Gobierno Digital de SEGPRES a través de la medida 31 de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento del 2014.

Su misión es "crear una nueva relación entre el Gobierno y la ciudadanía generando una relación entre el Gobierno y la ciudadanía desarrollando, facilitando y promoviendo procesos de innovación en servicios públicos centrados en las personas, convirtiéndose así en un espacio de transición entre ideas y práctica, un espacio de experimentación, articulación y riesgo controlado donde se produzca evidencia práctica para la toma de decisiones, construyendo relaciones entre los ciudadanos y funcionarios públicos; con ello se ha logrado fortalecer la confianza de los ciudadanos, articulando una nueva relación entre el Estado y las personas; a través de:

- Un servicio de Consultoría ágil y flexible que permite la construcción colaborativa de soluciones validadas para un problema público.
- La Red de Innovadores Públicos, un movimiento de funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, académicos, estudiantes, entre otros, que contribuye a la articulación de esfuerzos para mejorar los servicios del Estado.

Según lo señalado por la Agencia IPI[4], el Laboratorio de Gobierno de Chile está enmarcado en cinco principios:

1. Tiene un foco en las personas: Está centrado en el entendimiento de las preocupaciones de las personas (sus necesidades, activos, motivaciones, capacidades).

[4] https://agenciaipi.org/laboratorios/2019/11/29/laboratorio-de-gobierno-de-chile

2. La co-creación: colaboración activa entre diversos actores que consiste en la apertura de espacios, habilitar herramientas, motivar actores.
3. El enfoque sistemático: Tener una mirada holística de los problemas y soluciones.
4. La Experimentación: "aprender haciendo" – construcción de conocimiento práctico que sirve para informar, mejorar y hacer factibles las soluciones ideadas.
5. El foco en la experiencia: nuevas formas de conocimiento y comunicación a través de historias y pensamiento visual.

Lo que se viene logrando con la implementación de laboratorios de gobierno, tanto en Chile como en los diferentes países que han apostado por la innovación a través de estas nuevas experiencias, es lograr una gobernanza inteligente, involucrando a los actores del sector público con la población conocedora de sus propios problemas y desafíos, lo que permite innovar a través de generar cambios, en los retos que hoy enfrenta el Sector Público.

Según lo señalado por Ignacio Criado y Aitor Silván Rico[5] en la actualidad hay condiciones favorables para estos cambios debido a dos factores:

1. **Una ciudadanía cada vez más formada** y exigente en todos los ámbitos, entre ellos su relación con los poderes políticos.
2. **El avance exponencial de la digitalización de la sociedad y las organizaciones**, que permite introducir transformaciones de mayor calado y tener acceso a una cantidad ingente de datos e información para promoverlos. Esto ha hecho posible que, tan sólo en la última década, hayamos asistido a profundas alteraciones en la forma de comunicarnos o de adquirir bienes y servicios.

[5] https://u-gob.com/laboratorios-de-gobierno-un-ecosistema-experimental-e-integral/

Para Vries, Bekkers y Tummers[6] existen 4 tipos de innovaciones en el Sector público:

1. **Innovación en los procesos**, bien sean de carácter administrativo o tecnológico.
2. **Innovación en los productos y servicios**, sobre todo mediante la creación de nuevos productos o servicios públicos.
3. **Innovación en la gobernanza**, es decir, aquella centrada en el desarrollo de nuevas formas de atender problemas sociales concretos.
4. **Innovación conceptual**, que se centra en la introducción de nuevos conceptos, marcos de referencia o paradigmas que ayuden a reformular la naturaleza misma de los problemas, así como las posibles soluciones.

Lo que se pretende al exhortar al Ejecutivo a implementar un laboratorio de gobierno, es que a través de éste y mediante la innovación se genere valor público, incidiendo sobre valores sociales que no produce el mercado por sí solo, los que deben de ir de la mano con la defensa del interés general encomendada al Sector, no perdiendo la visión de ser inclusivos y enfocado en todos los ciudadanos independientemente de sus recursos económicos y su capital social, debiendo tener presente siempre que el Estado debe tener mayor cuidado porque su fracaso afectaría los derechos de los individuos o la eficacia del gasto público; he allí la importancia de tener la capacidad de diseñar soluciones a los problemas públicos, mejorando la productividad y competitividad, siempre teniendo como fin el beneficio de la ciudadanía.

Los laboratorios enfocados a innovar en la administración pública poseen características diferenciadoras en cuanto a su origen, forma jurídica o

[6]https://www.researchgate.net/publication/280621099_Innovation_in_the_Public_Sector_A_Systematic_Review_and_Future_Research_Agenda

metodologías. Pese a ello, comparten rasgos comunes en cuanto a sus objetivos:

- **apostar por la innovación abierta**, los GovLabs se fundamentan en la innovación abierta, abriendo las instituciones al conocimiento del entorno.
- **crear comunidades y redes de colaboración**, tanto dentro de las administraciones públicas como entre los actores del entorno.
- **adoptar un enfoque transversal**, que integre visiones diferentes sobre una misma problemática y amplíe así el abanico de soluciones en las diferentes fases del proceso de innovación
- **resolver problemáticas concretas**, a través de la experimentación y la creatividad para obtener valor público
- **aplicar conocimiento científico** para resolver problemáticas concretas de la Administración.[7]

Finalmente, es importante resaltar que según lo señalado por Grandinetti, 2011[8] resulta imprescindible dejar en claro, que los procesos de innovación se construyen a partir del intercambio, el aprendizaje, la creatividad y la adaptación; y no desde el transplante de formas exitosas. La innovación cobra relevancia en tanto y en cuanto posibilita o no, la construcción de capacidades, que es lo que facilita, en última instancia, el logro de las metas propuestas.

Esta propuesta legislativa es de naturaleza declarativa y de interés nacional y necesidad pública y obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter

---

[7] Rosconi, A., Monteiro, B. y Outor, C..(2020). Laboratorios para la innovación pública. De las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos. Madrid: Novagob, 93 p.
[8] http://www.cyted.org/sites/default/files/doc_goblabs_redinnolabs.pdf

extraordinario. Ergo, la exhortación que realizará el Congreso de la República a través de este tipo de propuestas legislativas. es poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para que el ejecutivo cumpla oportunamente con las atribuciones que por ley le corresponden.

En tal sentido, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de interés nacional deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional, Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración, prevean lo siguiente:

a) **Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales**; en este caso y amparados en el Artículo 58 de la Constitución Política del Perú[9], la iniciativa legislativa no afecta ningún derecho superior.

b) **Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva**, es decir, la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, del desarrollo social o cultural.

En consecuencia, de conformidad con el denominado **principio de necesidad,** toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar, dentro de la siguiente lógica:

> *"La idea es que la comprensión del problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se*

[9] Artículo 58: La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las aéreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma como fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley" ([10]).

La presente propuesta legislativa encuentra una necesidad, cual es mejorar la atención del Estado; ya que si bien mediante la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 003-2019-PCM/SEGDI de fecha 27 de setiembre de 2019[11], se creó el Laboratorio de gobierno y Transformación digital del Estado, a cargo de la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia de Consejo de Ministros, solo tiene como función el desarrollo digital a fin de fomentar la innovación digital a través de la articulación de actores del sector público, sector privado, academia, sociedad civil; para el desarrollo de la transformación digital del Estado mediante el diseño y creación de servicios digitales, soluciones tecnológicas y plataformas digitales enfocadas en satisfacer las necesidades de la sociedad; es por ello que al ser este laboratorio especializado en lo digital; consideramos necesario que exista un Laboratorio de Gobierno que genere soluciones innovadoras para mejorar todos los servicios que brinda el Estado con un enfoque multidisciplinario; que redunden en favor de la población; involucrando también a todos los actores del Sector público, sociedad civil así como de la misma población; lo que resulta ser un nuevo enfoque de la buena gobernanza.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La iniciativa legislativa no vulnera la Constitución Política del Perú, no se contrapone ni modifica el orden de las normas legales, por el contrario,

---

[10] "Curso de Redacción de Proyectos de Ley" organizado por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

[11] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/377347/NORMA_1934_RESOLUCIO%CC%81N_DE_SECRETARI%CC%81A_DE_GOBIERNO_DIGITAL_003_2019_PCM_SEGDI.pdf

fortalece el marco normativo relacionado con los fines del Estado de trabajar en beneficio de la población buscando ser eficiente.

Con la aprobación de esta iniciativa legislativa y posterior vigencia como norma se llamará la atención del Estado a fin de impulsar la creación de un laboratorio de gobierno, que se ha vuelto ya, una tendencia de innovación en muchos países del mundo, y que ha demostrado grandes resultados, que solo han sido en beneficio de la población, al verse ésta mejor atendida, logrando más aun que los recursos económicos del Estado destinados a las diferentes entidades del Sector Público, se gasten de manera eficiente ya sea en obras y programas que realmente sean necesarios para la población.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO.

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

El análisis permite determinar, ex antes, los impactos y efectos de la iniciativa legislativa en su implementación, como un cuestionamiento de los costos que demandaría, pero también de los beneficios que ocasionaría de manera integral.

Al respecto, la presente propuesta legislativa no irrogará gasto al erario nacional, al constituirse como norma de carácter declarativa, por el contrario, coadyuva con las finalidades de la eficiencia que debe tener el Estado, que permitirá acercarse más a la población y lograr su confianza en sus autoridades; al encontrar puntos en común y respuestas a sus necesidades

y problemas a través de la creación del laboratorio de gobierno que esta iniciativa propone.

V. LA INICIATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa, se encuentra acorde con el Acuerdo Nacional en su Cuarta Política: Estado eficiente, transparente y Descentralizado, numeral 24) "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", que instituye: "Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.". *Con este objetivo, el Estado:* (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles *(...)*".

NORMA YARROW LUMBRERAS

MARÍA JESSICA CÓRDOVA LOBATÓN.

PORTAVOZ AVANZA PAÍS

PATRICIA CHIRINOS V.